



Aportes de la Defensoría del Pueblo para una Educación sin Corrupción

Serie Informes Defensoriales – Informe N° 147

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 388
Lima–Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 4267889
E-mail: defensora@defensoria.gob.pe
Portal: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera impresión: Lima, Perú, diciembre del 2009.
500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del
Perú N° 2009-15565

El Informe Defensorial N° 147 ha sido elaborado por el
comisionado Eduardo Pezo Castañeda, bajo la dirección
de la doctora Susana Silva Hasembank, Adjunta de la
Defensoría del Pueblo para la Administración Estatal
con la colaboración de los Comisionados Alison Hospina
Papuico, Mariela Rodríguez Arteaga y Celín Valerio Milla.
La edición del texto estuvo a cargo de Mario Razzeto.

INDICE

Presentación	9
---------------------	----------

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I	
LA CORRUPCIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS. IMPLICANCIAS EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	15

1.1. Corrupción: diversas aproximaciones hacia un mismo fenómeno.	15
1.2. Corrupción en el marco de la gobernabilidad democrática y el desarrollo.	17
1.3. La corrupción y su implicancia en los derechos humanos.	20
1.3.1. La corrupción y su afectación a los derechos humanos.	21
1.3.2. El enfoque de derechos en las estrategias anticorrupción.	22
1.4. Corrupción y derecho a la educación	26
1.4.1. El contenido esencial del derecho a la educación	27
1.4.2. Afectación del contenido esencial del derecho a la educación por actos de corrupción	
a) Afectación de la disponibilidad y la accesibilidad.	33
b) Afectación de la aceptabilidad	34
c) La comunidad internacional y la lucha contra la corrupción en el ámbito educativo	36
1.5. Intervención de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción.	39

1.5.1. Justificación de la intervención de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción.	39
1.5.2. Las campañas “Educación sin Corrupción” 2006 y 2007 como Estrategia de la Defensoría del Pueblo para prevenir la Corrupción en el sector Educación	42

CAPÍTULO II
ACCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN
EN EL SECTOR EDUCACIÓN. POLÍTICAS
Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL EN
MATERIA ANTICORRUPCIÓN 45

2.1. Políticas anticorrupción en el sector Educación.	45
2.1.1. El Proyecto Educativo Nacional	47
2.1.2. Políticas de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional	49
2.1.3. El Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Educación	51
2.1.4. El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.	53
2.1.5. Objetivos comunes de las políticas anticorrupción.	57
2.2. Los órganos especializados en la lucha anticorrupción en el sector Educación.	60
2.2.1. Los Órganos de Control Institucional (OCI).	61
2.2.2. La Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER).	73
2.2.3. Los procedimientos administrativos disciplinarios.	88
2.3. La transparencia y el acceso a la información	112
2.4. La participación y la vigilancia ciudadana	121
2.4.1. Los órganos de participación y vigilancia ciudadana en el sector educación	121

CAPÍTULO III	
LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN SIN	
CORRUPCIÓN 2007”. RESULTADOS DE LA	
SUPERVISIÓN	
	129
3.1 Campaña “Educación sin Corrupción 2007.	129
3.2. Tipología de las quejas recibidas	130
3.3 Resultado de la supervisión	132
3.4 Análisis de las quejas	139
3.4.1. Casos de corrupción	140
a) Cobros indebidos	140
b) Uso indebido del cargo	146
c) Impunidad	149
d) Venta de notas	151
3.4.2. Casos que representan riesgos de corrupción	155
a) Irregularidades en los procedimientos administrativos.	156
b) Irregularidades en las planillas de pago.	162
c) Irregularidades en la contratación y nombramiento de personal.	168
d) Irregularidades en el desplazamiento de personal.	176
e) Incumplimiento del dictado de clases.	181
f) Incumplimiento de obligaciones para garantizar una infraestructura adecuada.	191
g) Falta de transparencia.	195
3.4.3. Otros hechos vulneratorios: casos de maltrato físico y psicológico, acoso y violación sexual en contra de los y las estudiantes.	209
3.4.3.1. Marco Legal.	210
3.4.3.2. Análisis de las quejas	225
a) Atentados contra la integridad.	225
b) Acoso sexual.	229
c) Violación sexual.	230
d) Análisis de la normativa que regula las medidas administrativas y los procedimientos	

de atención de denuncias en casos de hosti- gamiento y acoso sexual.	232
CONCLUSIONES	265
RECOMENDACIONES	285

ACRÓNIMOS

Acrónimo	Descripción
AE	Actividad Estratégica
APAFA	Asociación de Padres de Familia
CADER	Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
CONEI	Consejo Educativo Institucional
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
CP	Constitución Política
CPPAD	Comisión Permanente de Procedimientos Administrativos Disciplinarios
CPPA	Comisión Permanente de Procesos Administrativos
DDHH	Derechos Humanos
DEMUNA	Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente
DRE	Dirección Regional de Educación
DRELM	Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana
EBA	Educación Básica Alternativa
FFAA	Fuerzas Armadas
IE	Institución Educativa
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud

Defensoría del Pueblo

NEXUS	Sistema Administrativo de Plazas
MINEDU	Ministerio de Educación
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
OD	Oficinas Defensoriales
OCI	Órgano de Control Institucional
ONG	Organización No Gubernamental
OEG	Objetivos Estratégicos Generales
OEE	Objetivos Estratégicos Específicos
PNLCC	Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción
PEN	Proyecto Educativo Nacional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PROETICA	Consejo Nacional para la Ética Pública (PROÉTICA)
SIRA	Sistema de Información para Racionalización
SUP	Sistema Único de Planillas
SUNACE	Superintendencia Nacional de Educación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
TUO	Texto Único Ordenado
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
TC	Tribunal Constitucional

PRESENTACIÓN

Los padres esperan una buena educación para sus hijos no sólo porque aspiran a que éstos tengan mayor conocimiento, sino porque entienden que éste es el mejor camino para el desarrollo personal y profesional, así como para la construcción de su ciudadanía. La educación permite a las personas desarrollar libremente su personalidad y dignidad, posibilita su participación activa en la vida social, con espíritu de tolerancia, respeto a los valores, al medio ambiente y a los derechos humanos. Asimismo, permite obtener los conocimientos y desarrollar las aptitudes para poder contribuir con la economía y el desarrollo del país.

El derecho a la educación ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, con los cuales está involucrado el Estado peruano. En ellos se ha establecido una serie de obligaciones que todos los países deben cumplir para garantizar la realización efectiva de este derecho. En concordancia con dichos instrumentos, el ordenamiento constitucional del Perú reconoce a la educación como un derecho fundamental que tiene su sustento en la dignidad humana.

Sin embargo, en nuestro país, la educación pública atraviesa una crisis que ya ha sido descrita y diagnosticada, y que se ve reflejada en el bajo rendimiento académico de nuestros estudiantes, en las debilidades de la formación inicial de los docentes, en problemas que afectan a la gestión educativa, en la falta de mantenimiento de las escuelas para su funcionamiento, en los cobros indebidos por la matrícula de los alumnos, entre otros aspectos que terminan incidiendo negativamente en la prestación del servicio educativo.

A manera de ejemplo se puede señalar que la Evaluación Censal de Estudiantes del 2008, realizada a los alumnos del segundo grado de educación primaria por el Ministerio de Educación, arrojó como resultados que, en comprensión de textos escritos, el 83.1% de estos alumnos no logró el nivel de aprendizaje correspondiente al grado; en el área de matemática, que involucra el uso de los números y operaciones para resolver problemas, el 90,6% de los alumnos no había logrado el aprendizaje esperado.

Si bien son múltiples los factores que han originado esta crisis educativa, en muchos casos, la corrupción suele ser una causa importante de los problemas que afectan al sector Educación. En efecto, la corrupción termina vulnerando los elementos que conforman el derecho a la educación,¹ debido a que restringe el acceso de los estudiantes a la escuela pública cuando se solicita a sus padres algún cobro indebido para matricularlos, o cuando funcionarios corruptos desvían fondos destinados a la construcción de escuelas públicas. Es decir, son múltiples las situaciones en que la corrupción termina vulnerando el derecho a la educación, situaciones que pueden presentarse en todas las instancias de la gestión educativa del sector y que, por lo general, finalmente afectan a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En el plano internacional, la preocupación por la corrupción en la educación fue expuesta en el Foro Mundial sobre la Educación, realizado en Dakar, Senegal, en abril del 2000, en donde se señaló que “la corrupción constituye un obstáculo considerable para el uso efectivo de los recursos destinados a la educación y debe eliminarse sin contemplaciones”. Por ello se debe permitir que la sociedad

¹ El contenido esencial del derecho a la educación en el derecho internacional de los derechos humanos está constituido por cuatro elementos o derechos: la disponibilidad de la educación, el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y la calidad de la educación.

civil pueda “participar en sistemas de presupuestación y financiación transparentes”, obligando a los poderes públicos a rendir cuentas² sobre los fondos destinados al sector y sobre su uso.

En este contexto, la Campaña “Educación sin Corrupción” fue planteada como una estrategia de incidencia puesta en marcha por la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil PROÉTICA desde agosto del 2006, destinada a visibilizar la problemática de la corrupción educativa para que, desde el debate público, se pueda promover la adopción de medidas correctivas y, de ser posible, participar activamente en el desencadenamiento de un proceso de reforma del sector.

La estrategia surtió el efecto esperado. Por una parte, la cantidad de quejas presentadas en las seis regiones en donde se llevó a cabo la campaña aumentó notoriamente. Por otro lado, la naturaleza de los denunciantes varió, pues por lo general eran los docentes y el personal administrativo del sector Educación los que presentaban las quejas, mientras que –durante la campaña– ingresó un gran número de quejas por parte de los padres de familia, los estudiantes y los habitantes de las zonas rurales que sentían afectado su derecho a la educación.

Debido a ello, la Defensoría del Pueblo consideró pertinente iniciar una segunda campaña y ampliar su ámbito geográfico. Así, durante el 2007 se llevó a cabo la segunda Campaña “Educación sin Corrupción”, que se inició el 1 de abril y culminó el 30 de noviembre de ese año. Con relación al ámbito de la campaña se determinó continuar en los departamentos de Cusco, Junín y Lambayeque;

² Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. *Marco de Acción de DAKAR, adoptado por el Foro Mundial sobre Educación. Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril del 2000*. París: UNESCO, 2000, párrafo 25.

e iniciarla en los departamentos de Piura, Tumbes, La Libertad, Madre de Dios, Apurímac, Puno, Ica, Lima y Callao. Asimismo se continuó aplicando la estrategia de difusión desarrollada en la campaña-piloto.

En el presente informe se expone la sistematización y análisis de las quejas presentadas durante la referida Campaña, buscando visibilizar cuáles son los principales actos de corrupción que son denunciados ante la Defensoría del Pueblo por los ciudadanos, además de poner en conocimiento público aquellas situaciones, decisiones, manejos o procedimientos que se producen en las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada que, de no ser corregidas o modificadas, pueden generar riesgos de comisión de actos de corrupción. Asimismo se incluyen aquellos casos que constituyen no solo una afectación a la indemnidad sexual y a la integridad personal de los (y las) estudiantes, sino también una afectación a su derecho a la permanencia en el sistema educativo.

Todo esto se ha producido con la finalidad de que haya un claro entendimiento de cómo la corrupción termina afectando los elementos que conforman el derecho a la educación y cómo propicia que los estudiantes no adquieran las aptitudes y conocimientos que les permitirían contribuir significativamente a la sociedad, en la medida en que, desde una temprana edad, aprenden que la falta de integridad es un estilo de vida aceptable, lo que permite que estos valores se conviertan en norma dentro de la sociedad.

De esta manera, considero que las acciones contra la corrupción deben incorporar dentro de sus estrategias una mirada que evidencie cómo la corrupción no sólo termina afectando al derecho a la educación, sino a todos los derechos fundamentales, y cómo este fenómeno acentúa la marginalización y la discriminación, causando,

exacerbando y perpetuando la pobreza. Este documento pretende ser una contribución en ese camino. Su propósito es reafirmar el compromiso de la Defensoría del Pueblo de trabajar por que, finalmente, se consolide una educación con calidad que forme mejores ciudadanos en nuestro país.

Beatriz Merino Lucero
DEFENSORA DEL PUEBLO

Lima, 3 de diciembre del 2009.

CAPÍTULO I

LA CORRUPCIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS. IMPLICANCIAS EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

1.1 Corrupción: diversas aproximaciones hacia un mismo fenómeno

En el Documento Defensorial N° 001 se señaló que llegar a una definición precisa de corrupción constituía una tarea muy complicada, pues desde que la corrupción empezó a ser estudiada por las ciencias sociales (economía, historia y ciencia política, principalmente) se han registrado amplias discusiones respecto de qué concepto era el más apropiado. Sin embargo, al margen de consideraciones sobre la naturaleza e implicancias que la corrupción tenga dentro de una sociedad, es necesario precisar el concepto para saber qué terreno pisamos, sin ambigüedades ni conjeturas. En razón de ello, debemos afirmar que la corrupción es el uso indebido de la función o recurso público en beneficio privado.

Ahora bien, a partir de esta definición básica se han desarrollado diversas aproximaciones al fenómeno de la corrupción. Así, se ha entendido la corrupción como un fenómeno económico³ en el que participan tanto el sector público como el privado, y que tiene implicancias directas en las economías nacionales y, por ende, en el desarrollo sostenible de los pueblos. Por otra parte, la corrupción también ha sido entendida como un problema resultante de la debilidad de las leyes o de la estructura del Estado, que permite la comisión de actos de corrupción y enfrenta serias dificultades para investigar y sancionar los casos existentes. Esta perspectiva ha sido denominada

³ La referencia más importante es Rose–Ackerman, Susan. “¿Una administración reducida significa una administración más limpia?” En *Revista Nueva Sociedad*, No. 145, Caracas, septiembre-octubre de 1996, p. 66 1997.

‘corrupción institucional’.⁴

Ambas formas de aproximarse al fenómeno de la corrupción —la económica y la institucional— han generado diversos análisis y propuestas de acción. Desde la perspectiva económica, los estudios se han circunscrito a medir las consecuencias económicas de la corrupción en el sector público y en el ámbito de las operaciones financieras del Estado, así como a diseñar sistemas para controlarla, tomando en cuenta tales mediciones. De este modo, se han propuesto diversas acciones, como estimar la cantidad de dinero que se pierde mediante los actos de corrupción, la simplificación administrativa para la instalación de nuevas empresas, entre otras.

La perspectiva institucional también entiende que los actos de corrupción se producen en el sector público y, por ello, considera que es necesario ampliar el alcance de las normas que controlen los procedimientos como medida para prevenir y sancionar los actos de corrupción de los funcionarios públicos. Sin embargo, en esta perspectiva juega un rol muy importante la consideración de la impunidad como agravante del impacto de la corrupción en la vida social. De esta manera, la visión institucional propone no solamente políticas o reformas destinadas a fortalecer la normativa, sino a la estructura misma del Estado para tornarla más ágil en la investigación y sanción oportuna de casos de corrupción.⁵

⁴ Dentro del cual podemos encontrar los trabajos de Kaufman, Daniel. “Corrupción y Reforma Institucional: El Poder de la Evidencia Empírica”. En *Revista Perspectivas*, Vol. 3, No. 2, Santiago, 2000.

⁵ En el Perú, durante el denominado período de transición (2000–2001) y, posteriormente, durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001–2006), se impulsó una serie de medidas anticorrupción que tuvieron impacto en lo normativo y en la propia organización del Estado para contrarrestar las redes de corrupción puestas en práctica durante el decenio de Alberto Fujimori. Estas medidas estuvieron dirigidas principalmente a fortalecer la actuación judicial —el sistema de salas anticorrupción y procuradurías ad-hoc y a incrementar el número de normas que hacían posible sanciones tanto administrativas como penales frente a casos de corrupción. Todo ello permitió la agilización de las investigaciones judiciales, la emisión de condenas y sanciones de los delitos de corrupción come-

Si bien las acciones ejecutadas desde las perspectivas economicista e institucional han obtenido algunos éxitos, dichas perspectivas no agotan el entendimiento del fenómeno de la corrupción, pues este término ha sido y es utilizado en diferentes ámbitos del conocimiento.⁶ Así, se puede afirmar que, debido a las características del fenómeno, las aproximaciones economicista e institucional no son suficientes para determinar una noción unívoca e inclusiva del problema, así como tampoco resultan suficientes los análisis realizados bajo dichas perspectivas para determinar la eficacia de las políticas formuladas para contrarrestar este flagelo.

A ello se suma el hecho de que, en la actualidad, resulta imposible realizar estudios o formular aproximaciones a la problemática de la corrupción sin tener en cuenta las nociones de gobernabilidad, desarrollo humano y derechos humanos. Comprender la forma en que todo esto se relaciona implica nuevos enfoques y aproximaciones que involucren nuevos actores y nuevas estrategias para combatirla de modo integral.

1.2. Corrupción en el marco de la gobernabilidad democrática y el desarrollo

A principios de la década de los setenta, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico surgieron como objetivos clave para las políticas de desarrollo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional).⁷ Si bien se puede reconocer que existió un consenso general en estos dos objetivos, las estrategias fueron cambiando con el tiempo. Durante las

tidos en dicho período.

⁶ Malem Seña, Jorge. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2002. pp. 24–26. Ver también Klitgaard, Robert; Maclean–Abaroa, Ronald; Parris, Lindley. *Corrupción en las ciudades*. La Paz: Santillana, 2001, p. 53.

⁷ Gruenberg, Christian, *Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de derechos humanos y anti-corrupción*, p. 2. En: www.ichrp.org/es [Consulta: 19 de marzo del 2009].

décadas de los setenta y ochenta, el Banco Mundial puso un énfasis fundamental de sus políticas de desarrollo en las reformas económicas, como eje y motor del desarrollo social y económico. De esta manera, el Banco Mundial comenzó a dar a los países préstamos condicionados a la implementación de reformas económicas que priorizaban tres aspectos: i) la liberalización de los mercados, ii) la desregulación y iii) la disciplina fiscal.⁸

Posteriormente, el fin de la Guerra Fría y la evidencia del fracaso de las políticas de desarrollo centradas en las reformas económicas marcaron un cambio importante en la estrategia del desarrollo internacional. Si bien el mercado se mantuvo como el medio para promover el crecimiento económico, nació un nuevo paradigma que enfatizó el rol de las instituciones y la administración pública como áreas clave para fomentar un ambiente favorable al desarrollo económico. Surgió, entonces, una nueva agenda que reorienta la atención hacia las instituciones que definen “las reglas del juego” y en las que están insertos los agentes económicos.⁹

El análisis que sustenta esta nueva agenda explica la pobreza y el bajo crecimiento económico de los países en desarrollo como una consecuencia de la baja capacidad de las instituciones y de los altos niveles de corrupción. En países con altos niveles de corrupción, unas pocas personas capturan los bienes públicos a expensas de la mayoría. La falta de un sistema de rendición de cuentas y la poca capacidad organizativa de la sociedad permiten que una minoría explote y excluya a la mayoría. Este círculo vicioso explica la permanencia de niveles de pobreza y subdesarrollo.

En este contexto surge la noción de gobernabilidad, entendida como el conjunto de condiciones estructurales

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

necesarias para el desarrollo sostenible de los pueblos. Así, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales establecieron un conjunto de criterios de gobernabilidad: i) Voz y rendición de cuentas, ii) Estabilidad política y ausencia de violencia, iii) Efectividad gubernamental, iv) Calidad regulatoria, v) Imperio de la Ley (Estado de derecho) y vi) Control de la corrupción.

En ese sentido, la buena gobernanza o el buen gobierno supone el ejercicio de la autoridad por medio de procesos políticos e instituciones transparentes, sujetas a la rendición de cuentas y que alientan la participación ciudadana. Esta forma de gobierno ha de generar un entorno propicio no solo para el desarrollo, sino para el pleno disfrute de todos los derechos humanos, para lo cual deberá consolidarse la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como procesos políticos, administrativos y de gestión responsables de respetar los derechos de la población. Así, en tanto no haya un buen gobierno con estas características, los derechos humanos no serán respetados de manera sostenible.¹⁰

Precisamente, al formar parte del marco del buen gobierno, las medidas contra la corrupción apuntan a evitar una gestión corrupta de los asuntos públicos que privaría a los ciudadanos de información adecuada y exacta acerca de la gestión y las políticas públicas, reduciendo sus oportunidades de participación, violando sus derechos de ser informados acerca de las actividades y los procedimientos del gobierno. No hay duda de que la corrupción debilita el deber de rendición de cuentas de los funcionarios del Estado, reduce la transparencia en la labor de las instituciones públicas y permite que las violaciones de los derechos humanos queden impunes.¹¹

¹⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Prácticas de Buen Gobierno para la protección de los Derechos Humanos*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas, 2008, p. 2.

¹¹ Ídem, p. 65.

1.3. La corrupción y su implicancia en los derechos humanos

La corrupción y su incidencia en la gobernabilidad, el desarrollo humano y los derechos humanos han sido materia de investigación y análisis tanto de los Organismos No Gubernamentales (ONG) de defensa de los derechos humanos como por las Naciones Unidas. Al respecto, en el Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en La Habana, Cuba, en 1990, se señaló que la corrupción en la administración pública es un fenómeno universal y que, si bien sus efectos son particularmente nocivos para los países con una economía vulnerable, se hace sentir en todo el mundo. Asimismo, se concluyó que las prácticas corruptas de los funcionarios públicos pueden destruir la eficacia de los programas gubernamentales y convertirse en un importante obstáculo para el desarrollo.¹²

De esta afirmación se desprende que, en muchas ocasiones, el mal gobierno genera corrupción y pobreza, provocando la negación de los derechos humanos, debido a que, por ejemplo, los recursos que se utilizarían para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos mediante la prestación de servicios educativos de calidad, viviendas adecuadas, salarios mínimos vitales, servicios sanitarios de calidad, entre otros, son desviados de estos fines por funcionarios corruptos, afectando de esta manera la capacidad de las personas para acceder o disfrutar de estos servicios o recibir un salario digno.¹³ En resumen, la corrupción

¹² Sub comisión de prevención de discriminaciones y protección de minorías de la comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas. *Informe Preliminar sobre la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales), preparado por el Sr. Guis-sé y el Sr. Joniet en cumplimiento de la resolución 1993/37 de la Subcomisión.* 46º periodo de sesiones, 22 de junio de 1994, párrafo 8.

¹³ Sub comisión de prevención de discriminaciones y protección de minorías de la comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas. *La Corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, Documento de Trabajo presentado por la Sra.*

genera pobreza que, a su vez, provoca la negación de todos los derechos humanos, afectando a la misma supervivencia de las personas y su capacidad de disfrutar plenamente los derechos humanos consagrados en los diferentes instrumentos internacionales sobre la materia.¹⁴

1.3.1. La corrupción y su afectación a los derechos humanos

La forma en que afecta la corrupción es diversa y puede afectar el ejercicio y goce de los derechos humanos, ya sea que se trate de derechos civiles y políticos (p.e., debido proceso, participación política, vida e integridad personal), económicos, sociales y culturales (p.e., salud, educación) o colectivos (p.e., medio ambiente). Al respecto, Ugaz ejemplifica la vulneración directa que puede existir entre un acto de corrupción y el derecho a la vida y a la integridad personal, citando el caso denominado “aceite colza” ocurrido en España.¹⁵ Este aceite era importado de Francia y, a principios de 1,981, se detectó que dicho producto había sido adulterado con anilina y puesta a la venta en el mercado. Como consecuencia del consumo de este producto, 349 personas fallecieron, en tanto que 19,293 resultaron afectadas en su salud. Se estima que para ingresar el producto a España y pasar por los controles sanitarios correspondientes sucedió una cadena de actos de corrupción que finalmente permitieron que el aceite adulterado fuera puesto al alcance del público consumidor,¹⁶ afectando de esta manera su derecho a la

Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión, 55º periodo de sesiones, 14 de mayo de 2003.

¹⁴ Ídem, párrafo 8. También se puede revisar Wielandt, Gonzalo y Artigas, Carmen, *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, p. 27.

¹⁵ Este aceite es utilizado en la cocina para consumo humano.

¹⁶ Ugaz, José, *La politización de la Campañas Anticorrupción*, p. 5. En: www.ichrp.org/es [Consulta 19 de marzo del 2009]. También se puede revisar International Council on Human Rights Policy. *Corruption and Human Rights: Making the Connection*. Suiza: ATAR Roto Press SA, 2009.

vida, reconocido en el artículo 6º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La corrupción en el sistema de justicia es una de las manifestaciones que más afecta a los derechos de las personas. Un sistema judicial corrupto, en donde se soborna a un juez para que dicte una determinada sentencia o dilate el proceso indebidamente, afecta el derecho a un juez imparcial, así como el derecho a una justicia rápida y efectiva, consagrados en el artículo 14º del PIDCP.¹⁷

En el caso de los derechos sociales, el derecho a la salud, reconocido en el artículo 12º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se puede ver afectado por casos de corrupción cuando el desvío de fondos del presupuesto o sobrecostos derivados de la corrupción afectan a los servicios públicos de salud por menor abastecimiento de medicinas, falta de construcción de postas médicas u hospitales. En lo que atañe a los derechos colectivos, el derecho al medio ambiente se ve afectado por actos de corrupción, cuando funcionarios corruptos aprueban actividades incompatibles con el medio ambiente a cambio de un soborno, como la tala ilegal o la minería informal.¹⁸

1.3.2. El enfoque de derechos en las estrategias anticorrupción

Asumir la correlación existente entre corrupción y vulneración de los derechos humanos exige revisar las estrategias de lucha contra la corrupción, toda vez que la falta de una perspectiva basada en derechos deja de lado factores clave que inciden, negativamente, en su efectividad. En efecto, si se tiene en cuenta que los derechos humanos constituyen una herramienta poderosa para lograr que los

¹⁷ CEJIL Gaceta. *La Protección de los Derechos Humanos y la lucha contra la Corrupción*. Editorial de la publicación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional N° 20, p.1. En: [http:// ww.cejil.org](http://ww.cejil.org). Acceso web: 12 de octubre de 2009.

¹⁸ Ugaz, José. Op Cit., p. 11.

grupos de personas que sufren discriminación y marginación accedan a los servicios básicos de agua, salud, educación, vivienda, etc. que les permita salir de la pobreza, a fin de garantizarles una vida digna, entonces, una estrategia contra la corrupción pierde mucho si no tiene una mirada sistémica que tenga en cuenta que la corrupción acentúa la marginalización y la discriminación, exacerbando y perpetuando la pobreza.¹⁹

La razón de esta situación estriba en que la lucha contra la corrupción no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios principales para reforzar paulatinamente la democracia, hacer efectivo el derecho al desarrollo y, en última instancia, asegurar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales,²⁰ es decir la permanencia de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Por estas razones, una mirada desde los derechos humanos redefine el problema de la corrupción, proponiendo nuevas soluciones. El enfoque de derechos²¹ propone que la lucha contra la corrupción no puede ser efectiva si no se incluye a las personas que sufren sus consecuencias. Mientras que las reformas de lucha contra la corrupción institucionales están encaminadas a restringir las oportunidades y alternativas de corrupción de los funcionarios públicos, la estrategia con enfoque de derechos propone generar una reforma “desde abajo”, considerando asimismo la vulnerabilidad en que se encuentran el común de las personas frente a la corrupción.²²

Esto implica ir un paso más allá de la reforma legislativa

¹⁹ Gruenberg, Christian. *Ibídem*, p.8.

²⁰ Ídem. Párrafo 11.

²¹ Con relación a este enfoque, Enrique Bernalles señala que representa un “principio ético por el cual los Estados deben garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos a través de las políticas públicas”. (BERNALES, Enrique. *Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos*. En Comisión Andina de Juristas. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2004, p. 97).

²² Gruenberg, Christian. *Op Cit.*, p. 12.

e institucional para embarcarse en un proceso de empoderamiento social, definido como un proceso de construcción de las condiciones necesarias para permitir que los ciudadanos definan y exijan el respeto de sus derechos, es decir, empoderarlos mejorando sus capacidades para negociar y demandar recursos y servicios sociales. En este contexto, la participación y el empoderamiento de la ciudadanía, en general, y los grupos vulnerables, en particular, son condiciones necesarias para luchar contra las prácticas corruptas.²³

En esa medida se requiere la creación de estrategias que incorporen al ciudadano –ya sea como fuente de opinión o como actor importante– en la lucha contra la corrupción. De este modo, la participación ciudadana se debe entender no solamente como el cumplimiento de las normas que promueven mecanismos de rendición de cuentas o vigilancia ciudadana, sino también en términos de fortalecimiento de las capacidades de esa ciudadanía para exigir sus derechos y denunciar actos de corrupción.

Asimismo, teniendo en cuenta que la corrupción trastoca los valores bajo los cuales vive una sociedad, las políticas anticorrupción deben apuntar al fortalecimiento de la ciudadanía, considerando actividades que, desde la vida cotidiana de esas personas, fortalezcan el tejido social para resistirla. En consecuencia, la sensibilización de las personas sobre su participación en el problema y en la solución, es decir sobre su responsabilidad en el éxito de las políticas anticorrupción, sirven para reconstituir valores como la responsabilidad ciudadana, el respeto por los derechos y la valoración y respeto de la vida en común. No se debe olvidar que la corrupción es considerada no solamente como un problema del diseño institucional del Estado, sino como un problema relacionado con las conductas individuales.²⁴ En otros términos, tiene que

²³ Ídem, pp. 12 y 24.

²⁴ Isaza Gómez, Omar. “Corrupción, captura del estado y privatizaciones: tres

ver con prácticas desarrolladas en sociedad, comúnmente aceptadas y que se reproducen en diversos tipos de relaciones interpersonales.

De igual modo, en virtud de este enfoque también se hace necesario tender puentes entre los principios que informan las prácticas de los derechos humanos y las estrategias anticorrupción. En efecto, aunque los compromisos de los Estados de contribuir a la lucha internacional contra la corrupción y de garantizar el respeto de los derechos humanos se pueden llevar a cabo en forma paralela, ambos tienen su fundamento en los mismos principios: participación, rendición de cuentas y transparencia. Al ponerlos en práctica, estos conceptos pueden ser empleados tanto para mejorar la situación de los individuos como el funcionamiento de los Estados, vinculando las problemáticas de los derechos humanos y de la lucha anticorrupción en el alcance de los objetivos comunes.²⁵ Asimismo, el principio de no discriminación, fundamental para los derechos humanos, podría ser transversalizado para promover la inclusión de los grupos vulnerables durante la implementación de los otros tres principios.²⁶

En ese sentido, el uso compartido de esos principios, aunque puedan incorporar significados distintos en la práctica de los derechos humanos y las estrategias anticorrupción, contienen el potencial para funcionar como un punto de entrada para que los principios de derechos humanos influyan en el diseño e implementación de nuevas estrategias anticorrupción, a fin de mejorar su impacto.²⁷ Ello permite un análisis de las políticas

formas ilegítimas de apropiación de lo público". En Rincón Belapatiño, Rafael (comp.). *Corrupción y Derechos Humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad/ Seminario Internacional Corrupción y Derechos Humanos*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación (IPC), 2005.

²⁵ Transparencia Internacional, *Los derechos humanos y la corrupción*, Documento de Trabajo N° 5, 2008, p. 2.

²⁶ Gruenberg, Christian. Op. Cit., p. 14.

²⁷ *Ibidem*.

públicas anticorrupción valorando si éstas contribuyen al respeto de los derechos humanos.

1.4. Corrupción y derecho a la educación

Diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocen a la educación como un derecho humano, habiéndose establecido en dichos instrumentos un conjunto de obligaciones a los Estados—parte para la realización de este derecho. En concordancia con estos instrumentos, el ordenamiento constitucional peruano reconoce a la educación no solo como un derecho fundamental que tiene su sustento en la dignidad humana, sino también como uno de los fines sociales mediante los cuales el individuo puede lograr su autodeterminación.

En esa medida, la educación ha sido definida por el Tribunal Constitucional como la facultad de adquirir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de habilitar a las personas para sus acciones y relaciones existenciales y coexistenciales. Asimismo se constituye como una guía, dirección u orientación para el desarrollo integral de la persona.²⁸

De igual modo, el derecho a la educación permite la realización de otros derechos. Así, por ejemplo, un mayor nivel educativo de las madres se asocia a un mejor estado de nutrición de los niños y niñas, y al incentivo en la participación política para exigir otros derechos,²⁹ erigiéndose la educación en piedra angular del desarrollo económico y social de un país. Sin embargo, al presentarse la corrupción en los diferentes ámbitos del sector Educación (político, administrativo y en las escuelas) termina afectando no solo a la prestación de este servicio, sino

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 11.

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Madrid: Ediciones Mundi—Prensa, 2000, p. 76.

también al contenido esencial del derecho a la educación,³⁰ incidiendo además en los fines de la educación.

En efecto, como bien han señalado Hallak y Poisson, la corrupción tiene un impacto tanto en el acceso como en la calidad de la educación debido a que afecta a la disponibilidad y a la calidad de los bienes y servicios educativos.³¹ Asimismo, en un sistema educativo corrupto, los estudiantes no adquieren las aptitudes y conocimientos que les permitirían contribuir significativamente a la economía y a la sociedad de su país, debido a que desde una temprana edad aprenden que la falta de integridad es un estilo de vida aceptable, lo que fomenta que estos valores se conviertan en la norma dentro de la sociedad.³²

1.4.1. El contenido esencial del derecho a la educación

El Tribunal Constitucional no solo ha señalado que el derecho a la educación se configura como un derecho fundamental,³³ sino que, en una primera sentencia,

³⁰ Al respecto se puede revisar a Vigo, Gladys y Nakano, Teresa. *El derecho a la Educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo, 2007, p. 144.

³¹ Entrevista con Jacques Hallak y Muriel Poisson, autores de *Corrupt schools, corrupt universities: What can be done? (Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿qué se puede hacer?)*. En: www.unesco.org. [Consulta: 23 de enero del 2009].

³² Transparencia Internacional, *La corrupción en el sector educativo*, Documento de Trabajo N° 4, Año 2007, p. 2. En: www.transparency.org. Acceso web 14 de mayo de 2009.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4232-2004-AA/TC de fecha 19 de julio de 2006, f.j. N° 11. Cabe indicar que el Tribunal Constitucional ha manifestado que los derechos sociales son derechos fundamentales por su relación e identificación con la dignidad de la persona y porque así se encuentran consagrados en nuestra Constitución. En efecto, si bien el Capítulo I del Título I de la Constitución denomina a los derechos allí reconocidos como “Derechos Fundamentales de la Persona”, en su artículo 3° establece que dicha enumeración no excluye los demás derechos que se fundan en el principio-derecho de dignidad humana, como son los derechos fundamentales de carácter social y económico reconocidos en el Capítulo II; y los políticos contenido en el Capítulo III del mismo Título, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída

estableció que su contenido esencial³⁴ estaría determinado en la Constitución Política (CP) del Perú por: i) el acceso a una educación adecuada (artículo 16° CP); ii) la libertad de enseñanza (artículo 13°); la libre elección del centro docente (artículo 13° CP); iii) la libertad de conciencia de los estudiantes (artículo 14° CP); iv) el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico (artículo 15° CP); v) la libertad de cátedra (artículo 18° CP); y vi) la libertad de creación de centros docentes y universidades (artículos 17° y 18° CP).³⁵

Posteriormente, el supremo intérprete de la Constitución precisaría que las principales manifestaciones del contenido prestacional del derecho a la educación que fluyen del propio texto constitucional son: “a) el acceder a una educación; b) la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar; y c) la calidad de la educación”.³⁶

No obstante, es necesario precisar que la interpretación del contenido esencial de los derechos fundamentales no solo ha de extraerse de la disposición constitucional que lo reconoce, sino también de la interpretación de esta disposición con otras normas constitucionales y de los alcances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.³⁷

En ese sentido, considerando que el derecho a la educación se encuentra reconocido en diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos de

en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC de fecha 8 de julio del 2005, f.j. N° 2).

³⁴ El Supremo interprete de la Constitución ha precisado que todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental solo resulta válido en la medida en que el contenido esencial se mantenga incólume (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1417-2005-AA/TC de fecha 8 de julio de 2005, f.j. N° 21).

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0091-2005-AA/TC de fecha 18 de febrero del 2005, f.j. N° 6.

³⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 4646-2007-PA/TC de fecha 19 de mayo del 2008, f.j. N° 15.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04587-2004-AA/TC de fecha 29 de noviembre de 2005, f.j. N° 21.

alcance universal y regional que el Perú ha ratificado,³⁸ tales instrumentos se constituirían en parámetros de interpretación del referido derecho. Pero, además, es posible acudir a la interpretación de dichos instrumentos internacionales que han realizado los órganos encargados de su protección,³⁹ como el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, entre otros. Precisamente, dicho Comité emitió la Observación General N° 13, en la cual desarrolló el contenido normativo del derecho a la educación reconocido en el artículo 13° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En dicha observación precisó que, en todas sus formas y en todos los niveles, la educación debe tener cuatro características fundamentales que se encuentran interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.⁴⁰ Estas características implican:

- a) Disponibilidad.** Los Estados deben procurar la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente para atender la demanda de alumnos. Las condiciones para que funcionen dichas instituciones y programas dependerá de numerosos factores como, por ejemplo, la existencia de edificios,

³⁸ Entre los citados instrumentos podemos mencionar a la Declaración Universal sobre Derechos Humanos -DUDH-, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra la discriminaciones en la esfera de la enseñanza, la Convención sobre los Derechos del Niño -CDN-, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -DADyDH-, la Convención Americana sobre Derechos Humanos -CADH- y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”. Para un mayor de detalle de lo regulado en estos instrumentos internacionales puede revisarse el Informe Defensorial N° 131, Gratuidad en las Escuelas Públicas: Un compromiso pendiente. Disponible en: www.defensoria.gob.pe.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04587-2004-AA/TC de fecha 29 de noviembre de 2005, f.j. N° 21.

⁴⁰ Tomaševski Katarina, “Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación”, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999, E/C.N.4/1.999/, párrafo 42.

de instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc. Algunos necesitarán, además, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información. En otros términos, la disponibilidad se relaciona con la cobertura, es decir con la creación de centros educativos allí donde la población lo requiera, pero también con la disponibilidad de materiales educativos y de profesores para atender la demanda educativa.

b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos sin ningún tipo de discriminación. Esta característica consta de tres dimensiones:

- i) No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos, como origen, raza, religión, situación económica, etc.
- ii) Accesibilidad material. Tiene ver con la distancia geográfica de la escuela, es decir con la distancia que deben recorrer los niños para acceder a la escuela, así como con el uso de tecnología moderna para permitir el acceso a programas de educación a distancia.
- iii) Accesibilidad económica. Esta dimensión de la accesibilidad está relacionada con la gratuidad de la educación y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13° del PIDESC, ésta puede variar dependiendo de si se trata de la enseñanza primaria, secundaria o superior. Así, mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos –y esto debe ser implementado inmediatamente por los Estados–, en el caso de

la enseñanza secundaria y superior la gratuidad se puede implementar gradualmente.

- c) Aceptabilidad.** Tiene que ver con la permanencia y la calidad de la educación. En virtud de ello, los programas de estudio y los métodos pedagógicos han de ser aceptables, es decir, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad para los estudiantes y, cuando proceda, para los padres. Este punto está supeditado a los objetivos de la educación (pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, señalados en el párrafo 1 del artículo 13° del PIDESC) y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza.
- d) Adaptabilidad.** La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Tomar en cuenta el desarrollo realizado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales contribuye a tener una adecuada comprensión del contenido esencial del derecho a la educación en el ordenamiento constitucional peruano.

1.4.2. Afectación del contenido esencial del derecho a la educación por actos de corrupción

De acuerdo con lo establecido por *Katarina Tomaševski*, ex Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, la efectividad de este derecho supone la realización simultánea de las cuatro características fundamentales que le son inherentes (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), así como

desarrollar las condiciones que garanticen su plena realización.⁴¹ Estas características son tomadas en cuenta por las organizaciones de derechos humanos para medir la implementación del servicio educativo.⁴² Sin embargo, éste y otros servicios, así como las obras de infraestructura fundamentales para la vida de los grupos desfavorecidos, son generalmente implementados localmente y susceptibles de estar sujetos a actos de corrupción.

En esa medida, la corrupción puede distorsionar los precios, el tamaño del proyecto, la calidad del servicio educativo o de la obra y su distribución o ubicación geográfica. Estos casos de corrupción emergen en todos los ámbitos del sector Educación, ya sea que se trate del ámbito político, administrativo (ministerio, gobiernos regionales o locales) o en las propias escuelas. En consecuencia, las características fundamentales del derecho a la educación se pueden ver afectadas a través de una amplia variedad de formas. Tales características fundamentales también se pueden transformar en poderosas herramientas para exponer la corrupción en los servicios y obras públicas en el sector Educación.⁴³ Así, entre los diferentes actos de

⁴¹ Tomaševski, Katarina. *Human Rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: Novum Grafiska AB, 2001. Cabe señalar que las obligaciones del Estado para garantizar los derechos humanos serían las de respeto, protección y cumplimiento. Así, la obligación de respeto exige a los Estados—parte que eviten o se abstengan de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos. La obligación de proteger impone a los Estados—parte adoptar medidas que eviten que los derechos humanos se vean obstaculizados por cualquier persona. La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole que permitan a los individuos y comunidades disfrutar de los derechos humanos, debido a que por razones ajenas a su voluntad no pueden poner en práctica sus derechos al no contar con los recursos a su disposición (Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Cultural, Maastricht, 22-26 de enero de 1997. En: http://ip.aaas.org/escrdocs_sp.nsf/287fccf1bc425ff4852567590054d44b/77e0aa4feb369).

⁴² Gruenberg, Christian. Op. Cit., p. 39. Según este autor, el referido análisis puede ser utilizado para otros derechos económicos, sociales y culturales.

⁴³ *Ibidem*. Sin embargo, es necesario precisar que la corrupción no es causante de todos los males, pues lo que aparenta ser corrupción puede que, de hecho, sea incompetencia por parte de los actores clave y/o deficiencia de la estructura en

corrupción que afectan al contenido esencial del derecho a la educación, se identifican los siguientes:

a) Afectación de la disponibilidad y la accesibilidad

La desviación de fondos de la partida presupuestaria para la construcción de escuelas públicas o para la implementación de bibliotecas, servicios de informática y tecnología de la información en locales escolares afecta al contenido del derecho a la educación en su dimensión de acceso y de disponibilidad, debido a que no permite que se construyan más escuelas y se amplíe la cobertura educativa ni la implementación de otros servicios en las escuelas. Esta situación se puede presentar tanto en el ámbito administrativo nacional (MINEDU) como regional (DRE) y en el ámbito político, pues las consideraciones políticas también pueden influir en la decisión respecto de dónde construir escuelas.⁴⁴

Por otra parte, los cobros indebidos para matricularse en una escuela pública afectan a la dimensión de acceso a una educación adecuada, lo cual guarda relación con la accesibilidad. Como ejemplo se puede citar el caso de Bangladesh, en donde la educación en las escuelas públicas es gratuita hasta el nivel secundario más alto (el 36.5% de los estudiantes deben realizar pagos no autorizados).⁴⁵ Una situación similar se produce en México, en donde el hogar promedio paga US\$ 30 más al año por servicios educativos que, dentro del marco legal, son gratuitos. Además, un estudio ha revelado que los sobornos ocurren con frecuencia para poder matricularse o para obtener los archivos de exámenes de las escuelas.⁴⁶

la que trabajan.

⁴⁴ Transparencia Internacional, *La corrupción en el sector educativo...*, p. 2.

⁴⁵ Transparency International Bangladesh. *Corruption and Human Insecurity in Bangladesh*. Dacca: National Press Club, 09.12.2005. En: www.transparency.org.

⁴⁶ Transparencia Mexicana (2005). "The price of a place in school". En *Stealing*

La accesibilidad también se verá afectada en el caso de venta de exámenes de admisión a universidades o institutos de educación superior no universitaria debido a que el acceso a estas I.E. debe basarse en el mérito y capacidad de los postulantes. Otro hecho que afecta a la accesibilidad económica es la venta de textos escolares que deben ser distribuidos gratuitamente. En el primer caso, la corrupción se presenta en el ámbito de la universidad o el instituto; en el segundo caso, la corrupción puede estar presente en el ámbito administrativo local (UGEL) o en la misma escuela.

b) Afectación de la aceptabilidad

La calidad es una de las dimensiones que mayor afectación sufre por los actos de corrupción. Si bien son diversas las formas que dichas malas prácticas pueden adoptar, resulta particularmente relevante la exigencia de pagos de parte de los profesores a los alumnos para aprobarlos en los exámenes, toda vez que el sistema de evaluación y calificación constituye una garantía de la meritocracia y de la mejora continua en las escuelas.⁴⁷

En la misma línea, otra situación que afecta sensiblemente la calidad de la educación es la no consideración de los criterios objetivos de contratación o nombramiento de docentes, así como la consecuente contratación de postulantes no capacitados para el dictado de clases. Es posible que esta situación se presente en el nivel político y que pueda asumir varias formas que incluyen desde recomendaciones de gente influyente hasta pagos y prebendas.

the Future. Corruption in the Classroom. En: <http://www.transparenciamexicana.org.mx>.

⁴⁷ Centro de Recursos Anticorrupción U4. *La corrupción en el Sector Educación.* Noruega: Chr. Michelsen Institute, 2008, p. 11.

Una tercera situación que afecta a la dimensión de la calidad tiene que ver con las clases particulares que algunos docentes realizan a sus alumnos a cambio de un pago; en el peor de los casos, dichas clases pueden convertirse en una forma de presión. En efecto, existen casos en los que los profesores abusan de sus posiciones al enseñar la mitad del currículo escolar durante la jornada oficial de clases y luego presionan a los estudiantes a pagar una clase privada en donde dictan la mitad faltante o los amenazan con malas notas si no participan en las tutorías privadas.⁴⁸ Este tipo de corrupción claramente se da al interior de las escuelas.

Del mismo modo, la corrupción como afectación de la calidad educativa se refleja en el proceso de acreditación de I.E., especialmente en el contexto de la privatización de la educación y la proliferación de cursos a distancia. En efecto, centros educativos no calificados pueden obtener credenciales y títulos por medio de sobornos.⁴⁹

Finalmente, la permanencia de la educación y, por ende, el componente de aceptabilidad, se ve también afectada en aquellos casos de explotación sexual de estudiantes por parte de los maestros y profesores, lo que se ha convertido, asimismo, en una forma de corrupción frecuente en muchos países.⁵⁰

Cabe precisar que las situaciones descritas como actos de corrupción son solo algunos ejemplos de cómo la corrupción se puede presentar en los diferentes niveles del sector Educación y de cómo vulnera las dimensiones del contenido esencial del derecho a

⁴⁸ Transparencia Internacional, *La corrupción en el sector...*, p. 6

⁴⁹ Ídem, p. 5.

⁵⁰ Íbidem.

la educación. De esta manera, con la finalidad de visualizar más claramente la forma en que cada acto de corrupción afecta a una de las dimensiones del derecho a la educación y los niveles existentes en el sistema, resulta útil resumir lo dicho en el siguiente cuadro:

Derecho	Dimensión del derecho	Acto de corrupción	Nivel del Sector en el que se pueden presentar los actos de corrupción
DERECHO A LA EDUCACIÓN	Disponibilidad	Desviación de fondos de la partida presupuestaria para la construcción de escuelas públicas	Gobierno nacional, regional o local
	Accesibilidad	Cobros indebidos para matricularse en una escuela pública	Escuela
	Calidad	Profesores exigen pagos a los alumnos para aprobarlos en los exámenes	Escuela

c) La comunidad internacional y la lucha contra la corrupción en el ámbito educativo

Teniendo en cuenta el grado en que se han extendido las prácticas de corrupción en el sector Educación en todo el mundo,⁵¹ la comunidad internacional ha adoptado compromisos, a fin de combatir y prevenir

⁵¹ La investigación realizada por Hallak y Poisson en más de 60 países demostró que los medios de comunicación han revelado escándalos en dicho sector, tanto en países con una mala administración y en los que el personal no está bien remunerado como en democracias occidentales ricas (Entrevista con Jacques Hallak y Muriel Poisson, autores de “Corrupt schools, corrupt universities: What can be done?” (Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿qué se puede hacer?), En: www.unesco.org. [Consulta: 23 de enero de 2009].

la corrupción en el sector Educación. Así, en la Reunión Regional de las Américas de Evaluación de Educación para Todos, realizada en febrero del 2000 en Santo Domingo (República Dominicana), los países de América Latina, el Caribe y América del Norte no solo renovaron los compromisos adoptados en la “Conferencia Mundial de Educación para Todos” realizada en Jomtien, Tailandia, en 1990, sino que además adoptaron, entre otros compromisos, establecer mecanismos de formulación de presupuestos y asignación de recursos con amplia participación social que permitan dotar de transparencia y credibilidad al manejo de los recursos y garanticen la rendición de cuentas, para lo cual la información adecuada y oportuna es un insumo fundamental.⁵²

Posteriormente, en el Foro Mundial sobre la Educación, realizado en Dakar, Senegal, en abril del 2000, los países participantes señalaron que “la corrupción constituye un obstáculo considerable para el uso efectivo de los recursos destinados a la educación y debe eliminarse sin contemplaciones”. Por ello se debían establecer estructuras para que la sociedad civil pueda “participar en sistemas de presupuestación y financiación transparentes”, obligando a los poderes públicos a rendir cuentas.⁵³

Esta preocupación de la comunidad internacional tiene su sustento en el hecho de que si bien diversos estudios muestran que se han realizado numerosos esfuerzos para abordar el tema de la corrupción, tanto

⁵² Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. *Educación para Todos. Marco de Acción para las Américas*, Adoptado en la Conferencia de las Américas sobre Educación para Todos, Santo Domingo, República Dominicana del 10 al 12 de febrero de 2000. París: UNESCO, 2000, p. 39.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura. *Marco de Acción de DAKAR*, Adoptado por el Foro Mundial sobre Educación. Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril de 2000. París: UNESCO, 2000, párrafo 25.

de manera global como sectorial, sin embargo, el sector Educación no ha recibido la atención apropiada por parte de las autoridades a pesar de las sólidas razones para otorgar una prioridad particular al desafío de combatir la corrupción en la educación.⁵⁴

En efecto, a propósito de los numerosos motivos señalados, se puede mencionar que ninguna reforma del sector público tendiente a mejorar el gobierno y a limitar los fenómenos de corrupción puede obtener resultados significativos mientras la educación no se trate de manera adecuada, debido a la importancia del sector Educación que, en la mayoría de los países, es el primer o segundo sector público en términos de recursos humanos y financieros.⁵⁵

Asimismo, la tentativa destinada a mejorar el funcionamiento del sector Educación con el fin de aumentar el acceso a la educación de calidad para todos puede tener éxito si los problemas de corrupción —que comportan graves implicancias, tanto para la eficiencia en el uso de los recursos como para la calidad de la educación y los resultados escolares— son tratados de una manera apropiada. Además, la falta de integridad y el comportamiento poco ético en el sector Educación se contradicen con uno de los principales objetivos de la educación, que es el de producir buenos ciudadanos, respetuosos de la ley, de los derechos humanos y de la justicia. Dicha falta también es incompatible con toda estrategia que considere a la educación como uno de los principales medios para combatir la corrupción.⁵⁶

⁵⁴ Peña, Margarita y Rodríguez, Jeanette, *Transparencia en Educación. Maestros en Colombia*, París, Instituto Internacional de Planeación de la Educación -UNESCO, 2005, p. 6. Peña Margarita, Rodríguez

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

1.5. Intervención de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción

1.5.1. Justificación de la intervención de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú encomienda a la Defensoría del Pueblo tres funciones fundamentales que definen su competencia: i) defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; ii) supervisar el cumplimiento de los deberes de función de la administración estatal y iii) supervisar la prestación de servicios públicos a la población. De la competencia en la defensa de los derechos fundamentales se deriva también la función de promoverlos.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Defensoría del Pueblo tiene la facultad de investigar las quejas o petitorios planteados por los ciudadanos o iniciar una investigación de oficio conducente al esclarecimiento de los actos o resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte a la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad. Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede presentar iniciativas legislativas e interponer ante el Tribunal Constitucional acciones de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, e iniciar otros procesos constitucionales.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la corrupción no solo constituye una forma de vulneración de los derechos humanos, sino que además afecta sensiblemente al desarrollo del país, originando una pérdida de confianza de la población en las instituciones democráticas,⁵⁷

⁵⁷ Giraldo Rivera, Fredy Martín. *Posibilidades de la Defensoría del Pueblo (Oficina del Ombudsman) en la lucha contra la corrupción*. Documento de Trabajo pre-

la Defensoría del Pueblo –de acuerdo con su marco constitucional de defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad– interviene (con clara legitimidad) con la finalidad de contribuir a la prevención y la lucha contra la corrupción.

En efecto, si bien la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo no señalan un papel explícito en la prevención y la lucha contra la corrupción, la intervención defensorial en esta materia se sustenta en tanto su actuación está basada en preceptos éticos, objetivos y neutrales cuyo fin último es coadyuvar a la solución de conflictos y problemas con implicancia directa en la realización de los derechos fundamentales.

Ello conduce a realizar acciones encaminadas a esta tarea⁵⁸ como el diseño de mecanismos de colaboración entre entidades que realizan controles estatales (p.e., la Contraloría General de la República y el Ministerio Público), así como con Organizaciones Sociales u ONG dedicados al tema de educación ciudadana o ligados a la lucha contra la corrupción (p.e., PROETICA).

En esta misma línea, la intervención de la Defensoría del Pueblo no solo está circunscrita a la recepción de quejas por casos de corrupción, sino también a desarrollar campañas de difusión y sensibilización sobre los deberes estatales, así como sobre la ética pública y la incidencia de la corrupción en los derechos fundamentales. Todo ello, ciertamente, no es suficiente para erradicar la corrupción en el Perú. Se requieren, además, acciones concretas por parte del aparato estatal que permitan y faciliten a los ciudadanos denunciar de manera efectiva casos de corrupción y, sobre todo, hacer efectivas las sanciones de modo que se erradique la percepción de impunidad que

sentado en la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción celebrada en Lima, Perú, del 7 al 11 de septiembre de 1997, p. 24.

⁵⁸ Ídem, pp. 26-27.

lamentablemente existe en la sociedad peruana.

En esa línea, en el marco de su competencia en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo debe comunicar al órgano de la administración pública, a la Contraloría de la República o al Ministerio Público sobre aquellos actos de corrupción que pueda advertir en el curso de las investigaciones individuales que realice para la protección de los derechos fundamentales. Sin perjuicio de dicha obligación para la Defensoría del Pueblo, de manera paralela podrá realizar investigaciones generales tendientes a analizar, a partir del caso concreto, el marco normativo de determinadas funciones públicas, a fin de verificar si determinada norma propicia o alienta inconductas funcionales.

Finalmente, la iniciativa legislativa, así como la facultad de interponer ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad contra normas con rango de Ley y de iniciar procesos constitucionales son dos facultades de vital importancia porque permiten asegurar un marco normativo adecuado en la lucha contra la corrupción y contribuir a esclarecer casos específicos de corrupción.

Como se puede advertir, el único norte en la intervención de la Defensoría del Pueblo en el campo de la prevención y la lucha contra la corrupción –con las limitaciones que su mandato constitucional supone y el respeto a las atribuciones constitucionales de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público– es el respeto a la Constitución, a la ley y a los principios éticos que sustentan la vigencia de los derechos humanos y la legalidad democrática. De este modo se busca promover prácticas de buen gobierno, fortalecer la gobernabilidad democrática y contribuir a la construcción de un Estado constitucional y democrático de derecho que dote a la sociedad de la estabilidad y la predictibilidad que requiere, a favor del desarrollo del país.

1.5.2. Las campañas “Educación sin Corrupción” 2006 y 2007 como estrategia de la Defensoría del Pueblo para prevenir la corrupción en el sector Educación

Desde su puesta en funcionamiento en 1996, la Defensoría del Pueblo ha recibido un considerable número de quejas contra el sector Educación, lo que ha implicado que este sector sea una de las instituciones más quejadas.⁵⁹ Los hechos que motivan las quejas son diversos. Sin embargo, entre los más recurrentes se pueden mencionar los siguientes: cobros ilegales que restringen la matrícula de los alumnos, contrataciones irregulares de docentes, irregularidades en la distribución de materiales educativos e inasistencia del personal docente.

Así, en vista del creciente número de quejas y considerando que la educación es un espacio fundamental en el desarrollo del país, así como en el empoderamiento de la población en la exigencia de sus derechos, en el 2005, la Defensoría del Pueblo adoptó medidas concretas que le permitirían identificar los principales nudos administrativos que obstaculizan a la consolidación de una educación de calidad en el país.

En este largo camino de recepción de quejas, análisis de sus contenidos, desarrollo de investigaciones y realización de campañas, se ha podido advertir que muchos de estos nudos administrativos responden no solo a un problema de gestión, sino también a malas prácticas que evidencian que el sector Educación no se escapa del fenómeno de la corrupción.⁶⁰

⁵⁹ A este respecto se puede revisarse el Noveno, Décimo, Undécimo y Duodécimo Informe Anual del Defensor del Pueblo ante el Congreso de la República. Disponibles en: www.defensoria.gob.pe.

⁶⁰ Véase Helfer, Gloria *et al.* *Educación Libre de Corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación*, Lima: Congreso de la República, 2004 y Vigo, Gladys y Nakano, Teresa. *El derecho a la Educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo, 2007.

Cabe señalar que si bien muchas de las conductas que se describen en las quejas no constituyen actos de corrupción, sí existe un número considerable que podrían calificarse como tales. En razón de ello, habiendo reconocido el alto grado de dificultad que se debe enfrentar al combatir el problema descrito, la Defensoría del Pueblo y PROETICA aunaron esfuerzos, a mediados del 2006, para diseñar una estrategia de lucha contra la corrupción en el sector Educación.

La forma que adoptó dicha estrategia fue la realización, en el 2006, de la Campaña Piloto “Educación sin Corrupción” en seis regiones del país (Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto) que se desplegó entre agosto y octubre de ese año. La referida campaña fue diseñada para motivar a las personas a que denunciasen los actos de corrupción de los cuales tuvieran conocimiento y, así, poder acceder a una información más detallada sobre las distintas manifestaciones de la corrupción en el sector Educación. En el curso de esa Campaña se obtuvo la información con que se elaboró el Documento Defensorial N° 001–2007/DP, que dio cuenta de los resultados.

Considerando el éxito de la referida Campaña–Piloto, la Defensoría del Pueblo y PROETICA se dispusieron nuevamente a realizar en el 2007 una segunda Campaña “Educación sin Corrupción”, con la que se buscaba continuar interviniendo en los mismos departamentos de Cusco, Junín y Lambayeque, e iniciar tareas en los departamentos de Apurímac, Ica, La Libertad, Lima y la provincia constitucional del Callao, Madre de Dios, Piura, Puno y Tumbes (en total, 12 zonas de intervención). El análisis de las quejas presentadas en esta Campaña ha sido incorporado en el capítulo III del presente informe.

Las campañas descritas constituyen una primera aproximación de la Defensoría del Pueblo a la prevención y lucha contra la corrupción para garantizar, en estos casos, el derecho a la educación cuando éste se ve afectado por

actos de corrupción. En virtud de dichas campañas se logró empoderar a un mayor número de ciudadanos en la formulación de quejas, advirtiéndose –además– que la naturaleza de los denunciantes varió, toda vez que se obtuvo un mayor número de quejas por parte de padres de familia y habitantes de zonas rurales. La información obtenida de esta valiosa fuente ha permitido constatar los actos y los riesgos de corrupción en el sector Educación, así como identificar la naturaleza y localización de la problemática.

Este esfuerzo de identificación de los problemas de gestión y de corrupción en el sector Educación constituye un importante aporte para generar –por parte de las autoridades correspondientes– una línea de base que dé lugar a acciones y políticas públicas coordinadas que no respondan únicamente a la coyuntura o a acciones aisladas. Sin duda, en dichas políticas públicas debe estar presente un enfoque anticorrupción que no solo esté destinado a actuar con posterioridad al hecho, sino, sobre todo, a establecer mecanismos administrativos basados en la transparencia y rendición de cuentas que garanticen la no comisión de dichas malas prácticas. En resumen, el enfoque anticorrupción en el sector Educación no se debe limitar a soluciones tecnocráticas cuyo objetivo sea arreglar algunos problemas del sistema. Por el contrario, se requiere poner un mayor énfasis en la esfera de las políticas y, de esta manera, reconocer que la lucha anticorrupción tiene una inherente naturaleza política.⁶¹

⁶¹ Hussmann, Karen. *La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: ¿Qué se puede aprender para la implementación del artículo 5 de la NUCCC? Informe sobre comprensivo sobre seis estudios de caso: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia*. Noruega: Chr. Michelsen Institute, 2008, p. 12.

CAPÍTULO II

ACCIONES CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR EDUCACIÓN. POLÍTICAS Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

2.1. Políticas anticorrupción en el sector Educación

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) fue ratificada por el Estado peruano el 16 de noviembre del 2004. En dicho instrumento internacional se reconoció que la corrupción es un fenómeno de múltiples facetas que tiene su origen en los débiles sistemas de gobierno y organizaciones de gestión poco transparentes.

En tal virtud, el artículo 5° de dicha Convención señala que cada Estado–parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan: i) la participación de la sociedad y que reflejen los principios del imperio del Estado de derecho, ii) la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, iii) la integridad, iv) la transparencia; y v) la obligación de rendir cuentas. Este artículo refleja la convicción de los Estados que han ratificado la referida convención de que las medidas anticorrupción deben estar incluidas en políticas programadas, coordinadas y debidamente articuladas entre sí. Asimismo se refuerza el espíritu de la Convención en el sentido de que la prevención y la lucha contra la corrupción no se consideren como un fin en sí mismo, sino que se asuma con el objetivo de promover tanto la integridad y la obligación de rendir cuentas como la

debida gestión de los asuntos públicos, debido a que éstos son los ingredientes clave para la gobernabilidad y, como tales, condiciones previas esenciales para el desarrollo sostenible.⁶²

Por lo tanto, las políticas anticorrupción nacionales se enfrentan al reto de construir puentes que unan las esferas de la prevención de la corrupción y de su persecución penal, pero también para unir de forma adecuada dichas esferas a otras políticas y reformas cuyo objetivo sea sentar las bases del desarrollo sostenible.

Así, la lucha contra la corrupción, en el ámbito nacional, puede adoptar diversas formas que han de plasmarse en políticas anticorrupción explícitas (que, con frecuencia, se ven reflejadas en estrategias anticorrupción o documentos políticos similares), políticas transversales de transparencia o integridad pública o una fusión de reformas del sector público que, en sí mismas, suelen considerarse programas anticorrupción. Si bien resulta difícil establecer líneas de demarcación claras entre estas opciones, en la práctica no es poco frecuente encontrar una combinación de dichas políticas.⁶³

Cabe señalar que, en principio, las políticas anticorrupción son políticas públicas. Como tales, son lineamientos valorativos y prescriptivos de conductas en un área social o sectores del Estado, y están orientados a clarificar y definir soluciones frente a problemas públicos y particularmente en perspectivas de mediano y largo plazo. En consecuencia, tienen o deben tener objetivos a alcanzar con elementos medibles que son los resultados.⁶⁴

⁶² Hussmann, Karen. Op. Cit., p. 12.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Olivera Prado, Mario. "Hacia reales políticas anticorrupción". En *Revista Probidad*, Lima, Edición 24, septiembre del 2003, p. 1.

En el caso del sector Educación, las políticas y acciones para la lucha contra la corrupción han sido establecidas tanto en el Proyecto Educativo Nacional (PEN), que es una política de Estado,⁶⁵ como en el Plan Sectorial Multianual (PESEM) que establece los lineamientos de la política sectorial del Ministerio de Educación.⁶⁶ Asimismo, se debe señalar que las Políticas Nacionales⁶⁷ de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional 2007–2011 (que contienen políticas anticorrupción y que han sido formuladas por el actual gobierno), así como las acciones establecidas en el Plan de Lucha Contra la Corrupción, si bien no son políticas específicas para el sector Educación, sí deben ser implementadas por éste y por los diferentes sectores, más aún cuando el referido plan encarga al Ministerio de Educación la supervisión de algunas acciones contenidas en dicho plan.

2.1.1. El Proyecto Educativo Nacional (PEN)

El Proyecto Educativo Nacional fue aprobado por Resolución Suprema N° 001–2007–ED de fecha 7 de enero del 2007 y, como ya se señaló, constituye una política de Estado que se concreta en una matriz de políticas educativas con plazos, logros y resultados verificables

⁶⁵ Las políticas de Estado han sido definidas como aquellas políticas que atañen a más de un gobierno. También es posible considerar como políticas de Estado a aquellas que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño y ejecución (Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 17).

⁶⁶ El tercer párrafo del numeral 1) del artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, precisa que la “Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada”.

⁶⁷ El segundo párrafo del numeral 1) del artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que “Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno”.

que deben comprometer a todas las instancias del poder público y movilizar a la sociedad entera.⁶⁸

Es una política de Estado en la medida en que enmarca, delimita y orienta sucesivas políticas de gobierno y sector en materia educativa, asegurando la continuidad y coherencia de los procesos iniciados en una perspectiva de largo plazo, evitando, por lo tanto, el hábito de enterrar lo avanzado y volver siempre al punto de partida con cada gestión gubernamental o incluso con cada cambio ministerial.⁶⁹

Precisamente, uno de los objetivos estratégicos que establece el PEN es alcanzar una educación que se financie y se gobierne con transparencia y eficacia, lo cual debería tener como resultado una gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación ciudadana. Para tal efecto, el PEN se propuso como política la moralización de la gestión del sector Educación, estableciendo un conjunto de medidas encaminadas a lograr dicha moralización. Éstas son:

- i) Fortalecer y ampliar el funcionamiento de las Defensorías Municipales del Niño y Adolescente distritales, fiscalías especializadas y defensorías del derecho a la educación, con atención preferente a la erradicación del abuso sexual infantil, el maltrato, la discriminación y la coima, apoyados en mecanismos efectivos y rápidos de sanción.
- ii) Modificar el Código del Niño y Adolescente, Ley del Profesorado y cualquier otra norma similar en lo que haga falta para hacer más eficaz la protección de los derechos de los estudiantes.

⁶⁸ Consejo Nacional de Educación, *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú*. Lima: MINEDU, 2006, p. 39.

⁶⁹ *Ibidem*.

- iii) Un sistema de probidad en educación con mecanismos efectivos de sanción ejemplar de toda manifestación de corrupción o abuso de autoridad que incluya la vigilancia ciudadana y un programa de estímulo al buen desempeño en la gestión.

Documento que contiene la política	Objetivo Estratégico y Resultados de la Política			Medidas a implementarse
	Objetivo Estratégico	Primer Resultado esperado	Políticas propuestas	Principales medidas
<p>Proyecto Educativo Nacional (PEN) (R.S. N°001-2007- ED)</p>	<p><u>OE4: Una educación que se financia y se gobierna con transparencia y eficacia</u></p>	<p>Gestión educativa eficaz, ética, descentralizada y con participación de la ciudadanía</p>	<p>14. Moralización de la gestión del Sistema Educativo</p>	<p>14.1. Fortalecer y ampliar el funcionamiento de las Defensorías Municipales del Niño y Adolescente distritales, fiscalías especializadas y defensorías del derecho a la educación, con atención preferente a la erradicación del abuso sexual infantil, el maltrato, la discriminación y la coima, apoyados en mecanismos efectivos y rápidos de sanción.</p> <p>14.2. Modificar el Código del Niño y Adolescente, Ley del Profesorado y cualquier otra norma similar en lo que haga falta para hacer más eficaz la protección de los derechos de los estudiantes.</p> <p>14.3. Un sistema de probidad en educación con mecanismos efectivos de sanción ejemplar de toda manifestación de corrupción o abuso de autoridad, que incluya la vigilancia ciudadana y un programa de estímulo al buen desempeño en la gestión</p>

2.1.2. Políticas de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional

El actual Gobierno –en concordancia con lo dispuesto en el artículo 26° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la

Descentralización; el literal a) del artículo 54° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y los artículos VIII y IX del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades– emitió el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de marzo del 2007, mediante el cual definió y estableció las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional, a fin de que el conjunto de las instituciones y funcionarios públicos impulsen transversalmente su promoción y ejecución en adición al cumplimiento de las políticas sectoriales.

Entre las Políticas Nacionales prioritarias señaladas en el referido decreto supremo se encuentra la Política Anticorrupción, en virtud de la cual se establecen las siguientes acciones sectoriales que deben ser implementadas por todas las entidades públicas:

- i) Fortalecer la lucha contra la corrupción en las licitaciones, las adquisiciones y la fijación de precios referenciales, eliminando cobros ilegales y excesivos.
- ii) Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- iii) Promover a través de sus acciones y comunicaciones la ética pública.
- iv) Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública.

Documento que contiene la política	Denominación de la Política	Actividades Estratégicas a implementarse	Entidad responsable
Políticas Prioritarias del Gobierno 2007–2011 (D.S. N° 027–2007–PCM)	11. Política Anticorrupción	11.1. Fortalecer la lucha contra la corrupción en las licitaciones, las adquisiciones y la fijación de precios referenciales, eliminando cobros ilegales y excesivos 11.2. Garantizar la Transparencia y la rendición de cuentas 11.3. Promover a través de sus acciones y comunicaciones la Ética Pública 11.4. Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la Gestión Pública	PCM

2.1.3. El Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Educación (PESEM)

En concordancia con el PEN y las Políticas Nacionales Prioritarias, el Ministerio de Educación aprobó, mediante la Resolución Ministerial N° 0190–2007–ED, de fecha 9 de mayo del 2007, su Plan Sectorial Multianual que, como ya se señaló, establece los lineamientos de la política sectorial de educación. Este plan incorpora dos ejes como prioridades del sector Educación: i) Equidad y ii) Calidad. En el eje de calidad se establece, como orientación principal para garantizar la calidad de la educación, la lucha contra los actos de corrupción.

En virtud de estos dos ejes, el PESEM definió tres Objetivos Estratégicos Generales (OEG): i) Incrementar los niveles de calidad y equidad de los servicios del sector Educación; ii) Promover el conocimiento y práctica de la ciencia y la tecnología, la cultura y los deportes; y iii) Asegurar la implementación de las políticas del sector en los gobiernos regionales y locales, con participación de la sociedad y el sector privado. En este tercer objetivo general se puede advertir como uno de sus Objetivos Estratégicos Específicos

(OEE) el referido a “Fortalecer la descentralización de la gestión del sistema educativo y la moralización del sector Educación en todas sus instancias”. Para lograr dicho objetivo se proponen cinco actividades estratégicas:

- i) Impulsar un Plan Nacional Descentralizado de Moralización del sector Educación.
- ii) Desarrollar un programa de formación en Educación Cívica y valores en la capacitación docente.
- iii) Establecer convenios con el Consejo de la Prensa Peruana y la Defensoría del Pueblo para la lucha contra la corrupción.
- iv) Desarrollar mecanismos, mediante la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER), para sancionar efectivamente y con rapidez los actos de corrupción, evitando la impunidad.
- v) Promover la participación ciudadana en la gestión y mejora de la calidad educativa, así como en la rendición de cuentas, mediante los consejos de participación regional (COPARE), local (COPALE) y de las I.E., así como de las asociaciones de padres de familia (APAFA).

Documento que contiene la política	Objetivos Estratégicos Generales y Específicos de la Política			Actividades Estratégicas a implementarse
	Prioridades Sectoriales	Objetivo Estratégico General	Objetivo Estratégico Específico	Actividades Estratégicas
<p>Plan Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Educación</p> <p>(R.M. N° 0190-2007-ED)</p>	<p>Calidad</p> <p>Intensificar la lucha contra la corrupción</p>	<p>3. Asegurar la implementación de las políticas del sector en los gobiernos regionales y locales, con la participación de la sociedad civil y el sector privado</p>	<p>3.1. Fortalecer la descentralización de la gestión del sistema educativo y la moralización del sector Educación en todas sus instancias</p>	<p>AE54. Impulsar un Plan Nacional Descentralizado de Moralización del sector Educación</p> <p>AE55. Desarrollar un programa de formación en Educación Cívica y valores en la capacitación docente</p> <p>AE56. Establecer convenios con el Consejo de la Prensa Peruana y la Defensoría del Pueblo para la lucha contra la corrupción</p> <p>AE57. Desarrollar mecanismos mediante la CADER para sancionar efectivamente y con rapidez los actos de corrupción, evitando la impunidad</p> <p>AE58. Promover la participación ciudadana en la gestión y mejora de la calidad educativa, así como en la rendición de cuentas, mediante el COPARE, el COPALE, el CONEI y las APAFA</p>

2.1.4. El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (PNLCC)

El actual Gobierno emitió el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, que fue elaborado con la participación de la ciudadanía y la sociedad civil y recogió los aportes que le remitieron instituciones como la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo. En este plan se señala que también constituyen formas de corrupción el letargo y la pasividad en la aplicación de sanciones a

los corruptos y corruptores, la postergación o la dilación innecesaria y dolo en la aplicación de acciones efectivas, la imposición de barreras institucionales, así como la falta de atención a los problemas ciudadanos.

El PNLCC dispone de siete Objetivos Estratégicos: i) Promover el fortalecimiento del Sistema de Lucha contra la Corrupción articulado, ii) Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción, iii) Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción, iv) Promover las prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción, v) Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción, vi) Lograr el compromiso de la sociedad para que participe de manera activa en la lucha contra la corrupción y la fiscalice, vii) Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción nacional. Para el logro de estos objetivos estratégicos se ha establecido una serie de acciones, así como medidas de desempeño y metas concretas.

En esa línea, el plan encarga al Ministerio de Educación la supervisión de las acciones estratégicas referidas al primer y sexto objetivo estratégico. Con relación al primero se establece, como estrategia, desarrollar fortaleza en los órganos de control y supervisión y, como una acción de dicha estrategia, fortalecer los órganos de control y supervisión. Asimismo, para cumplir con este objetivo se fijan diversas metas en el sector Educación para el 2009: i) Designar al Superintendente Nacional de Servicios Educativos; y ii) Ampliar las facultades de la CADER.

En lo que respecta al sexto objetivo estratégico se propone, como estrategia, desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad, fortaleciéndola con valores éticos. Para lograr este objetivo se establecen dos acciones: i) Formación en

valores éticos y ii) Desarrollo de la ética como parte de la formación académica, universitaria de pre y post grado en el desempeño laboral.

Documento que contiene la política	Objetivos, estrategias, acciones y medidas de la Política				Metas de las políticas	Entidad responsable
Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción	Objetivo Estratégico	Estrategia	Acciones	Medidas de Desempeño	Metas	MED
	OE1: Institucionalizar en la Administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción	Desarrollar fortaleza en los órganos de control y supervisión	Órganos de control y supervisión fortalecidos	Conso lidar los órganos de supervisión y sanción en entidades del Poder Ejecutivo	2009 - Designación del Superintendente Nacional de Servicios Educativos - Ampliar las facultades de las CADER	
	OE6: Lograr el compromiso de la sociedad en la participación y fiscalización activa en la lucha contra la corrupción		Formación en Valores Éticos	Implementación del Diseño Curricular Nacional que priorice una formación ética en valores en el sector Educación	2009: - Se ejecuta	MED
			Sistema de monitoreo de logros en formación de valores en ámbito educativo	2009: - Con sistema de monitoreo		

				<p>Univer- salizar Programa de Convi- vencia y Discipli- na Escolar Democrá- tica con acciones de tutorías.</p>	<p>2009: - Se imple- menta programas - Se confor- man defensorias escolares - Se confor- man muni- cipios esco- lares - Se confor- man asam- bleas escola- res de aula</p>	
				<p>Campana que pro- mueva pactos éticos, primordial- mente, en educación, salud y Policía Nacional</p>	<p>2009: - Se emite directiva - Se suscriben, difunden y aplican pactos éticos</p>	
				<p>Cursos obliga- torios de ética profesional en la ense- ñanza superior no univer- sitaria</p>	<p>2009: - Se emite norma - Se ejecuta</p>	
			<p>Desarrollo de la ética como parte de la formación académica, universitaria de pre y post grado en el desem- peño laboral</p>	<p>Se promue- ve el deba- te de los estudiantes (primaria, secunda- ria y super- rior) sobre la corrup- ción, bus- cando generar aportes sobre cómo erradicarla</p>	<p>2009: - Se aprueba directiva - Se realizan plenarios</p>	<p>ANR Univer- sidades públicas o priva- das</p>
				<p>Se pone mayor énfasis en ética y valores en la formación pregrado y postgrado a nivel universi- tario</p>	<p>2009: - Asamblea Nacional de Rectores emite direc- tivas. - Universi- dades lo incorporan en el currículo</p>	

2.1.5. Objetivos comunes de las políticas anticorrupción

Si bien las políticas descritas en el acápite precedente definen objetivos y resultados, así como actividades estratégicas específicas, también establecen propósitos comunes para la lucha contra este fenómeno. Estos son:

a) Fortalecimiento de los órganos de control y de los mecanismos de sanción de los actos de corrupción

Esta medida se encuentra definida en las tres políticas sectoriales de lucha contra la corrupción (PEN, PESEM y PNLCC). Sin perjuicio de ello, se debe precisar que si bien el PEN apunta al fortalecimiento y ampliación del funcionamiento de las Defensorías Municipales del Niño y Adolescente distritales, fiscalías especializadas, así como la creación de las defensorías del derecho a la educación, con atención preferente a la erradicación del abuso sexual infantil, el maltrato, la discriminación y la coima, el PESEM hace hincapié en la investigación preliminar de los actos de corrupción al establecer que se desarrollen mecanismos mediante la CADER para sancionar efectivamente y con rapidez los actos de corrupción, evitando la impunidad. Finalmente, el PNLCC señala que se deben consolidar los órganos de supervisión y sanción en las diferentes instancias de gestión descentralizada del sector Educación.

b) Fortalecimiento de la participación y vigilancia ciudadana

Esta medida se encuentra en el PEN, en las Políticas Prioritarias del Gobierno 2007–2011 y en el PESEM. En el primero se apunta a la creación de un sistema de probidad que, además de los mecanismos efectivos de

sanción ejemplar de toda manifestación de corrupción o abuso de autoridad, incluya la vigilancia ciudadana y un programa de estímulo al buen desempeño en la gestión.

Por su parte, las Políticas Prioritarias del Gobierno 2007-2011 establecen entre sus principales medidas el fomento de la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública. En la misma línea, el PESEM dispone la promoción de la participación ciudadana en la gestión y mejora de la calidad educativa.

c) Desarrollo de programas en educación cívica y curso de ética profesional

Estas acciones estratégicas se encuentran en el PESEM y en el PNLCC. En el PESEM se señala que se debe desarrollar un programa de formación en educación cívica y valores en la capacitación docente. Por su parte, el PNLCC precisa que se deben incluir cursos obligatorios de ética profesional en la enseñanza superior no universitaria y que se debe poner un mayor énfasis en ética y valores en la formación universitaria de pregrado y postgrado.

d) Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas

Esta medida se encuentra señalada en las Políticas Prioritarias del Gobierno 2007-2011 y en el PESEM. En las referidas Políticas Prioritarias se dispone, de manera general, que las entidades públicas, entre ellas las que pertenecen al sector Educación, garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. A su vez, el PESEM señala que se debe promover la rendición de cuentas, mediante diversas instituciones, a saber, COPARE, COPALE, CONEI y APAFA.

Objetivos comunes de las políticas anticorrupción en el ámbito educativo			
Proyecto Educativo Nacional (PEN)	Políticas Prioritarias del Gobierno 2007-2011	Plan Sectorial Multianual (PESEM)	Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (PNLC)
<p>14.1. Fortalecer y ampliar el funcionamiento de las Defensorías Municipales del Niño y Adolescente distritales, fiscalías especializadas y defensorías del derecho a la educación, con atención preferente a la erradicación del abuso sexual infantil, el maltrato, la discriminación y la coima, apoyados en mecanismos efectivos y rápidos de sanción.</p> <p>14.3. Un sistema de probidad en educación con mecanismos efectivos de sanción ejemplar de toda manifestación de corrupción o abuso de autoridad, que incluya la vigilancia ciudadana y un programa de estímulo al buen desempeño en la gestión.</p>		<p>AE57. Desarrollar mecanismos mediante CADER para sancionar efectivamente y con rapidez los actos de corrupción, evitando la impunidad</p>	<p>Consolidar los órganos de supervisión y sanción en las entidades del Poder Ejecutivo, prioritariamente en los Sectores Educación, Salud e Interior</p>
<p>14.3. Un sistema de probidad en educación con mecanismos efectivos de sanción ejemplar de toda manifestación de corrupción o abuso de autoridad, que incluya la vigilancia ciudadana y un programa de estímulo al buen desempeño en la gestión</p>	<p>11.4. Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la Gestión Pública</p>	<p>AE58. Promover la participación ciudadana en la gestión y mejora de la calidad educativa, así como en la rendición de cuentas mediante diversas instituciones, como COPARE, COPALE, CONEI y APAFA</p>	
		<p>AE55. Desarrollar un programa de formación en Educación Cívica y valores en la capacitación docente</p>	<p>Inclusión de cursos obligatorios de ética profesional en la enseñanza superior no universitaria</p> <p>Poner mayor énfasis en ética y valores en la formación universitaria de pregrado y postgrado</p>
	<p>11.2. Garantizar la Transparencia y la rendición de cuentas</p>	<p>AE58. Promover la participación ciudadana en la gestión y mejora de la calidad educativa, así como en la rendición de cuentas, mediante diversas instituciones como COPARE, COPALE, CONEI y APAFA</p>	

2.2. Los órganos especializados en la lucha anticorrupción en el sector Educación

Como se ha podido advertir, las diferentes políticas públicas que establecen propósitos para la lucha contra la corrupción en el sector Educación disponen estrategias encaminadas a reforzar los mecanismos de control gubernamental, investigación y sanción de toda manifestación de corrupción, así como el fortalecimiento de la participación y la vigilancia ciudadana en aras de prevenir su comisión.

Ello se debe a que los grandes riesgos de corrupción tienen que ver precisamente con: i) la ineficacia de los mecanismos de control y sanción, lo cual abarca el lento proceso de consolidación del sistema nacional de control hasta la cuestionada administración de justicia, pasando por los procesos de sanción administrativa; ii) las persistentes debilidades de los mecanismos de transparencia y los límites al acceso a la información; y iii) la precariedad de la vigilancia ciudadana.⁷⁰

Ahora bien, las competencias en materia de control gubernamental, investigación previa y sanción en el sector educación se encuentran a cargo de los Órganos de Control Institucional (OCI), las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) y las Comisiones Permanentes de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (CPPAD), respectivamente, los mismos que se encuentran en tres de las cuatro instancias de gestión educativa descentralizada: Ministerio de Educación, Dirección Regional de Educación y Unidad de Gestión Educativa Local⁷¹.

⁷⁰ Defensoría del Pueblo. *Documento Defensorial N° 001. Con corrupción no hay educación. Resultados de la campaña piloto "Educación sin corrupción" (agosto-noviembre del 2006)*. Serie Documentos Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 24-25.

⁷¹ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65° de la Ley N° 28044, las instancias de gestión educativa descentralizada son: a) La Institución Educativa, que es la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo descentra-

En cuanto a la participación y vigilancia ciudadana, ésta se desarrolla en todas las instancias descentralizadas de gestión educativa y recae en los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), en los Consejos de Participación Local (COPALE), en los Consejos de Participación Regional (COPARE) y en el Consejo Nacional de Educación (CNE), los cuales se ubican en las I.E., en las UGEL, en las DRE y en el Ministerio de Educación, respectivamente.

2.2.1. Los Órganos de Control Institucional en el sector Educación

El artículo 82° de la Constitución Política del Perú establece un Sistema Nacional de Control, cuyo órgano superior es la Contraloría General de la República, que es una entidad descentralizada de derecho público y que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. De acuerdo con lo establecido en el artículo 12° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, dicho sistema es el conjunto de órganos de control, así como de normas, métodos y procedimientos que se encuentran estructurados e integrados funcionalmente, a fin de conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

Los órganos de control que conforman el referido sistema son i) la Contraloría General de la República, que es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, cuya misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental; ii) el Órgano de Control Institucional

lizado en donde tiene lugar la prestación del servicio educativo y puede ser pública o privada; b) La Unidad de Gestión Educativa Local, que es una instancia de ejecución descentralizada del Gobierno Regional con autonomía en el ámbito de su competencia; su jurisdicción territorial es la provincia; c) La Dirección Regional de Educación, que es un órgano especializado del Gobierno Regional responsable del servicio educativo en el ámbito de su respectiva circunscripción territorial y tiene relación técnico-normativa con el Ministerio de Educación; y d) El Ministerio de Educación, que es el órgano del Gobierno Central que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

(OCI), que se encuentra ubicado en las entidades públicas sujetas a control⁷² y orgánicamente se sitúan en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad (p.e., a nivel del director regional de educación) y constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental interno posterior en la entidad; y iii) las Sociedades de Auditoría, que son personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control gubernamental posterior externo.⁷³

La Ley N° 27785 establece el marco normativo, métodos y procedimientos del sistema de control. Así, en su artículo 14° dispone que el ejercicio del control gubernamental se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a su naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución.

Estos órganos de control, así como las normas, métodos y procedimientos deben contribuir a un adecuado control gubernamental. Este tipo de control es definido por el artículo 6° de la Ley N° 27785 como la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y los resultados de la

⁷² El artículo 3° de la Ley N° 27785 señala que las entidades sujetas a control por el Sistema Nacional de Control son: a) el Gobierno Central, sus entidades y órganos que bajo cualquier denominación formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones; b) los Gobiernos Regionales y Locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria; c) las unidades administrativas del Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público; d) los organismos autónomos creados por la Constitución Política del Estado y por ley, e instituciones y personas de derecho público; e) los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de los contratos de privatización; f) las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que se adopten por los recursos y bienes materia de dicha participación; g) las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

⁷³ Artículos 16°, 17° y 20° de la Ley N° 27785.

gestión pública, teniendo en cuenta el grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado. Asimismo, el control gubernamental supone la verificación del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, para lo cual evalúa los sistemas de administración, gerencia y control con la finalidad de mejorarlos a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. En esa medida, el control gubernamental es tanto interno como externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente.

a) Control gubernamental interno

El control gubernamental interno comprende las acciones de control gubernamental previo, así como las de control gubernamental de verificación posterior que realiza la entidad pública sujeta a control. El primero compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores de las diferentes entidades públicas (Ministerios, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, etc.) como responsabilidad propia de las funciones que les son inherentes, sobre la base de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones de la entidad.⁷⁴

El control gubernamental de verificación posterior es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el OCI según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, con relación a las metas trazadas y resultados obtenidos por la entidad.⁷⁵

⁷⁴ Artículo 7º de la Ley N° 27785.

⁷⁵ *Ibidem*.

b) Control gubernamental externo

Por su parte, el control gubernamental externo es definido como el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos que compete aplicar a la Contraloría General u otro órgano del sistema de control por encargo o designación de ésta, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior.⁷⁶

El control gubernamental, entonces, compete tanto a las autoridades, servidores y funcionarios de una entidad pública como a la Contraloría General de la República. Precisamente, respecto de esta última, la Constitución establece, en diversos artículos, las competencias que le son propias y que han sido precisadas por la Ley N° 27785, entre las cuales se pueden enumerar las siguientes:

- Supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, la ejecución de las operaciones de la deuda pública, y la ejecución de los actos de las instituciones sujetas a control relacionados con la gestión y utilización de los bienes y recursos públicos (artículo 82° de la CP).
- Auditoría a la Cuenta General de la República (artículo 81° de la CP).
- Control de los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (artículo 170° de la CP).
- Rendición de cuentas por las Regiones y Municipalidades (artículo 199° de la CP).
- Iniciativa legislativa en materia de control (artículo 107° de la CP).

⁷⁶ Artículo 8° de la Ley N° 27785.

Cabe señalar que, en virtud de la facultad normativa que tiene la Contraloría, esta entidad emitió el Reglamento de los OCI que fue aprobado por Resolución de Contraloría General N° 114-2003-CG, publicado el 9 de abril del 2003. Dicho reglamento estableció las disposiciones para el funcionamiento de los OCI en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, así como la relación funcional y administrativa de dichos órganos, y de su jefe, con la Contraloría.

Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, en el sector Educación, los OCI se ubican en las tres instancias de gestión educativa central, regional y local (Ministerio de Educación, Dirección Regional de Educación y Unidad de Gestión Educativa Local).

Así, el Decreto-Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1992, establece en su artículo 6° la estructura orgánica del MINEDU, señalando que el referido ministerio cuenta con un Órgano de Control al que en un primer momento se denominó 'Inspección General'. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley N° 27785, dicha denominación fue cambiada por otra, 'Órgano de Control Institucional'.

En esa medida, el actual Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2006-ED, establece en su artículo 6° que el OCI cuenta a su vez con dos unidades:

- 1) La Unidad de Control de Gestión.** Está encargada de proponer, programar, ejecutar y supervisar el desarrollo de acciones de control de gestión en los aspectos administrativo y normativo, para lo cual tiene como funciones desarrollar acciones de control de gestión establecidas en el Plan Anual de Control, así como efectuar el

seguimiento y la evaluación de la ejecución de las medidas correctivas, superación de observaciones y aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes resultantes de las acciones de control realizadas en el ámbito de su competencia.⁷⁷ Asimismo asume como función proponer, al despacho del jefe del Órgano de Control Institucional, la conformación de comisiones de control y de equipos de trabajo en esta unidad.

- 2) La Unidad de Control Financiero.** Está encargada de proponer, programar, ejecutar y supervisar el desarrollo de acciones de control en los aspectos financiero y presupuestal, así como de efectuar el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las medidas correctivas, superación de observaciones y aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes resultantes de las acciones de control realizadas en el ámbito de su competencia y de proponer al despacho del jefe del Órgano de Control Institucional la conformación de comisiones de control y de equipos funcionales de trabajo de la Unidad de Control Financiero.

En tanto órgano conformante del Sistema Nacional de Control, el OCI del MINEDU se constituye en la oficina especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en dicha entidad, a fin de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes públicos para el desarrollo de una oferta de servicios educativos de calidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el cumplimiento de los fines y metas institucionales. Así, entre las principales funciones del OCI están las siguientes:⁷⁸

⁷⁷ Incisos a), b) y c) del artículo 27° del Decreto Supremo N° 006-2006-ED.

⁷⁸ Artículo 26° del Decreto Supremo N° 006-12006-ED.

- i) Ejercer el control interno posterior a los actos y operaciones de la entidad sobre la base de los lineamientos y cumplimiento del Plan Anual de Control.
- ii) Efectuar auditoría a los estados financieros y presupuestarios de la entidad, así como a la gestión de ésta, de conformidad con las pautas que señale la Contraloría General.
- iii) Efectuar control preventivo, sin carácter vinculante, al órgano de más alto nivel de la entidad con el propósito de optimizar la supervisión y mejora de los procesos, prácticas e instrumentos de control interno, sin que ello genere prejuzgamiento y opinión que comprometa el ejercicio de su función, vía el control posterior.
- iv) Actuar de oficio, cuando en los actos y operaciones de la entidad se adviertan indicios razonables de ilegalidad, de omisión o de incumplimiento, informando al Titular de la entidad para que adopte las medidas correctivas pertinentes.
- v) Recibir y atender las denuncias que formulen los funcionarios y servidores públicos y ciudadanos sobre actos y operaciones de la entidad.
- vi) Efectuar el seguimiento de las medidas correctivas que adopte la entidad, como resultado de las acciones y actividades de control, comprobando su materialización efectiva, conforme a los términos y plazos respectivos.

El Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 29 de abril del 2005, establece que tanto las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) como las DRE, en todo el ámbito nacional, cuentan en su estructura orgánica con

un OCI,⁷⁹ con las mismas competencias que el OCI del MINEDU. Cabe señalar que los OCI de las referidas entidades deben coordinar con el OCI del gobierno regional y están obligadas a remitir la información que ésta les requiera.⁸⁰

c) La prevención, detección y sanción de actos de corrupción

En atención a las competencias y atribuciones asignadas en la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27785, el Sistema Nacional de Control y la Contraloría General ejercen un rol central en la lucha contra la corrupción mediante los mecanismos de control interno previo y control posterior que permiten determinar las responsabilidades emergentes (administrativas, civiles o penales) de los funcionarios y servidores públicos para ser puestas en conocimiento de las autoridades competentes,⁸¹ a fin de que les apliquen las sanciones que correspondan.

Un primer plano de intervención de la Contraloría General en la lucha contra la corrupción está referido a su labor de prevención, la cual desarrolla básicamente en el diseño, implementación, coordinación y evaluación del control interno de las entidades, brindando su aporte a la administración del Estado.

Para tal efecto, le corresponde emitir disposiciones y/o procedimientos para implementar medidas y acciones contra la corrupción administrativa, mediante el control gubernamental, promoviendo una cultura de honestidad y probidad de la gestión pública,⁸² así como estableciendo procedimientos para que los titulares de las entidades públicas rindan cuenta oportuna ante el

⁷⁹ Artículos 48° y 57° del Decreto Supremo N° 009-2005-ED.

⁸⁰ Inciso c), artículo 29° del Reglamento de los Órganos de Control Institucional.

⁸¹ Centro Interamericano de Asesoría Técnica. *Sistema Nacional de Control (Marco Técnico Normativo)*. Lima: CIAT SRL., 2002, p. 30.

⁸² Inciso t), artículo 22° de la Ley N° 27785.

órgano rector por los bienes y fondos a su cargo.⁸³ En esa misma línea le corresponde promover la participación ciudadana, mediante audiencias públicas y/o sistemas de vigilancia en las entidades públicas, con el fin de coadyuvar al control gubernamental.⁸⁴

Asimismo, esta labor también comprende la emisión de la normatividad que regule los procedimientos para reforzar los controles internos en base a las deficiencias detectadas en el manejo de las entidades, así como para supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los Órganos del Sistema Nacional de Control.⁸⁵ De manera paralela, absuelve consultas, emite pronunciamientos institucionales e interpreta la normativa del control gubernamental con carácter vinculante y, de ser el caso, orientador.

Además, la labor de prevención se manifiesta en el ejercicio de las competencias de la Contraloría General para recibir, registrar, examinar y fiscalizar las declaraciones juradas de ingresos y de bienes y rentas que deben presentar los servidores y funcionarios públicos obligados de acuerdo a ley,⁸⁶ así como para verificar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos y en los casos de nombramientos de personal en el sector público que puedan constituir nepotismo.⁸⁷

Cuando las medidas preventivas resultan insuficientes para enfrentar y frenar hechos aislados o propios de una corrupción sistematizada dentro de

⁸³ Inciso u), artículo 22° de la Ley N° 27785.

⁸⁴ Inciso ñ) artículo 22° de la Ley N° 27785.

⁸⁵ Inciso c), artículo 22° de la Ley N° 27785.

⁸⁶ Inciso p), artículo 22° de la Ley N° 27785.

⁸⁷ Inciso q), artículo 22° de la Ley N° 27785.

las instituciones públicas, el control posterior ejercido por la propia entidad (control posterior interno) o por la Contraloría General (control posterior externo) debe resultar un mecanismo idóneo para la detección de las desviaciones e irregularidades, constituyendo la segunda perspectiva del enfoque de la labor de la Contraloría General en la lucha contra la corrupción.⁸⁸

En ese sentido, es atribución del Sistema Nacional de Control efectuar a través de sus órganos (Contraloría General, OCI, Sociedades de Auditoría) la verificación de la gestión y uso de los recursos públicos, así como del ejercicio de las funciones de los servidores y funcionarios públicos, bajo los criterios de utilidad, eficiencia, economía y transparencia, con relación al uso de los recursos y bienes del Estado.

Dicha verificación se efectúa a través del control gubernamental. Para ello, la Contraloría General tiene amplias atribuciones para ordenar a los órganos del Sistema Nacional de Control realizar las acciones de control que, a su juicio, sean necesarios, o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades públicas,⁸⁹ así como acceder en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aún cuando sean secretos, y requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades, siempre y cuando no violen la libertad individual.⁹⁰

Un tercer plano de intervención de los órganos del Sistema Nacional de Control en la lucha contra la corrupción está dado por la exigencia a los servidores y funcionarios públicos de la responsabilidad de los actos irregulares que cometan en el ejercicio de su función, determinando mediante las acciones de control el tipo

⁸⁸ Centro Interamericano de Asesoría técnica, p. 30.

⁸⁹ Inciso b), artículo 22° de la Ley N° 27785.

⁹⁰ Inciso a), artículo 22° de la Ley N° 27785.

de responsabilidad en que se ha incurrido, ya sea administrativa, civil o penal.

En tal sentido, una vez que los OCI emiten sus informes de control, dicho informe es considerado como prueba pre-constituida⁹¹ para el inicio de las acciones administrativas y/o judiciales a que hubiere lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el literal f) del artículo 15° de la Ley N° 27785. En cuanto a las acciones administrativas éstas están referidas al inicio de un

⁹¹ Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo ya ha tenido oportunidad de señalar que si bien el literal f) del artículo 15° de la Ley N° 27785 califica a los informes especiales como prueba pre constituida, ello no puede ser entendido en los términos dogmático–procesales de dicho concepto. En efecto, resulta un criterio unánime en la dogmática procesal calificar de *prueba pre constituida* a aquella que por su naturaleza fugaz resultaría irreproducible o irreplicable en el juicio. En ese sentido, siguiendo a Gimeno Sendra, este tipo de prueba debe recaer sobre una situación física o una relación interpersonal que jamás podrá volver a ser igual (Gimeno Sendra, Vicente *et al. Derecho Procesal Penal*. Madrid: Colex, 1998. pp. 375–378). A su turno, Rives Seva, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en esta materia, señala los requisitos de legitimidad de la *prueba pre constituida* : (i) debe estar referida a hechos que por su fugacidad no pueden ser reproducidos en el acto oral; (ii) debe ser realizada por el juez y excepcionalmente por la policía; (iii) en su actuación se debe garantizar la contradicción por lo que la defensa debe poder participar en su ejecución; (iv) debe tener un régimen de ejecución similar al del juicio oral (Rives Seva, Antonio Pablo. *La prueba en el proceso penal*. Madrid: Aranzadi, 1998. pp. 67–68). De este modo, queda claro que la fungibilidad o imposibilidad de repetición es la que justifica y define la figura de la prueba *pre constituida*, así como todas las exigencias a las que se encuentra sometida. Así, por ejemplo, constituyen prueba *pre constituida* las actas de levantamiento de cadáveres, las muestras periciales de la escena del delito, actas de constatación, entre otras de similar naturaleza. Por ende, es evidente que este concepto no resulta aplicable a los informes emitidos como consecuencia de una acción de control. De ahí que, comentando esta norma, San Martín Castro señale que el literal f) del artículo 15° de la Ley N° 27785 se debe interpretar en el sentido de que estos informes, por su propia naturaleza y contenido, habilitan la formulación de acciones legales y, por ende, de una eventual denuncia penal, en tanto la referida norma solo vincula funcionalmente a estos informes con el inicio de acciones legales, aunque utilizando erróneamente la terminología de prueba pre constituida. En ese sentido, los informes especiales tendrán el valor de una pericia o, en su caso, como elemento de prueba documental, que tendrá que ser sometida a la actuación, valoración y contradicción en el juicio oral como cualquier otro elemento de prueba. En esa medida resulta incorrecto recurrir a su errónea calificación legal para derivar de ello su exclusión del conocimiento público (Defensoría del Pueblo. *Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2004*. Serie Informes Defensoriales Lima: 2005, p. 179).

procedimiento administrativo disciplinario por parte de la misma entidad, a fin de determinar la comisión de faltas administrativas. En lo que respecta a las acciones judiciales, éstas implican la interposición de las demandas o denuncias penales por parte del Sistema de Defensa Judicial del Estado (Procuradores), a fin de que en la vía judicial se determine la responsabilidad civil o penal, respectivamente.

Por ello, una de las atribuciones de la Contraloría es disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, mediante el Procurador Público de la Contraloría General o el Procurador Público del sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.⁹²

d) Límites a la intervención de los Órganos de Control Interno

Como todo órgano de la administración pública, los OCI también tienen límites a sus potestades, pues no pueden intervenir en todos los aspectos de gestión de la entidad pública a la cual controlan. Por ello, el Reglamento de los OCI establece en su artículo 31^o que dichos órganos se abstendrán de realizar, intervenir o interferir en funciones y actividades inherentes al ámbito de competencia y responsabilidad de la administración y gestión de la entidad. En concordancia con ello, se encuentran impedidos de:

- i) Realizar acciones de control e investigaciones que tengan como objetivo verificar las denuncias, quejas, reclamos u otros aspectos relativos a las relaciones laborales entre los funcionarios y servidores de la entidad.

⁹² Inciso d), artículo 22^o de la Ley N^o 27785.

- ii) Sustituir a los funcionarios y servidores de la entidad en el cumplimiento de sus funciones vinculadas a la implantación y funcionamiento del control interno.
- iii) Visar o refrendar documentos y comprobantes como requisito para la aprobación de actos u operaciones de la administración, con excepción de los actos propios del Órgano de Control.
- iv) Ejecutar la toma de inventarios y el registro de operaciones, así como participar en las acciones de seguridad o protección de bienes, propias de la labor de la administración.

Esta disposición busca evitar que los titulares de las entidades bajo control puedan solicitar a dichos órganos su participación en determinados aspectos de la administración o gestión de la entidad, así como la duplicidad de funciones de los diferentes órganos. Ello se enmarca en lo dispuesto en el literal d) del artículo 52° de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que establece una mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado.

2.2.2. La Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER)

El artículo 31° del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos de Control Institucional establece que dichos órganos se abstendrán de intervenir en aspectos relativos a las relaciones laborales entre funcionarios y servidores u otros aspectos de la administración o de la gestión de la entidad. Ante esta disposición, el MINEDU consideró conveniente crear, mediante la Resolución Ministerial N° 0074-2005-ED de fecha 9 de febrero del 2005, la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) en la

Dirección Regional de Lima Metropolitana (DRELM) y en sus respectivas UGEL Descentralizadas.

Esta Comisión depende funcional y orgánicamente del jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración del citado ministerio y, en el caso de Comisiones ubicadas en la DRELM y en las UGEL de Lima Metropolitana, si bien están integradas por personal contratado por el MINEDU, funcionalmente dependen del titular de las referidas instituciones de gestión educativa descentralizadas. Ello supone que las acciones que realicen las Comisiones de las instancias descentralizadas deberán ser informadas, coordinadas y supervisadas por los directores de la DRELM y de sus respectivas UGEL. Las funciones de las CADER, según el nivel que les corresponde, son las siguientes:

CADER del Ministerio de Educación	CADER, DRELM y UGEL Lima Metropolitana
<p>a. Recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos que se formulen contra los funcionarios y servidores del MINEDU.</p> <p>b. Informar mensualmente al Jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación de las acciones que se adopten respecto de las denuncias recibidas, remitiendo una copia a la OCI y a los órganos competentes que están facultados a ejecutar las sanciones que corresponda.</p> <p>c. Informar al Jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación el resultado de la investigación con las conclusiones y recomendaciones adjuntando las pruebas correspondientes, para su ejecución a través del Despacho del Viceministro de Gestión Institucional.</p> <p>d. Supervisar a las CADER de la DRELM y sus respectivas UGEL.</p>	<p>a) Recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos que se formulen contra los funcionarios y servidores de su jurisdicción y las referidas a las APAFA, informando al titular de la entidad para los fines correspondientes.</p> <p>b) Conciliar controversias derivadas de la relación laboral y/o prestación del servicio educativo que no sean materia del proceso disciplinario.</p> <p>c) Informar mensualmente al director de la DRELM o la UGEL, con copia a la CADER del MINEDU sobre el estado del proceso a su cargo.</p> <p>d) Procesar denuncias referidas a actos de acoso y contra la libertad sexual con la prioridad que el caso requiera.</p>

<p>e. Promover el desarrollo de una cultura de transparencia y probidad en la gestión educativa y cumplimiento de las normas, la revaloración de la función pública y la difusión de los valores.</p> <p>f. Velar por la transparencia de los actos de gestión en el Sector Educación, impulsando la participación y vigilancia de los actores educativos en dicho proceso.</p> <p>g. Asesorar en asuntos relacionados a la política de lucha contra la corrupción.</p> <p>h. Elaborar documentos técnicos que faciliten la implementación de los procedimientos de las CADER a nivel de la Dirección Regional.</p>	<p>e) Velar por la transparencia de los actos de gestión en su jurisdicción, fortaleciendo la participación concertación y vigilancia</p> <p>f) de los actores educativos en dicho proceso.</p> <p>g) Derivar, respetando los procedimientos de ley con la celeridad del caso a la autoridad jurisdiccional, las denuncias documentadas de hechos delictivos, debiendo orientar acciones administrativas que permitan salvaguardar los intereses de los educandos y la institución educativa.</p>
---	---

Ahora bien, el Decreto Supremo N° 019-2007-ED creó la Superintendencia Nacional de Educación (SUNACE) y modificó el Reglamento de Organización y Funciones del MINEDU, cambiando la ubicación orgánica de la CADER de dicho ministerio. Así, ubicó a la CADER como un órgano que depende de la SUNACE, el cual, a su vez, depende directamente del Ministro de Educación.

Adicionalmente a estos cambios se ampliaron las funciones de la CADER para recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos que se formulen contra los funcionarios y servidores, no solo del Ministerio de Educación, sino de las DRE, las UGEL y las IE en el ámbito nacional.⁹³ Si todo esto no es adecuadamente

⁹³ Otras de las funciones de las CADER del MINEDU serían:

- “Informar a las instancias competentes de las acciones efectuadas respecto de las denuncias recibidas.
- Promover el desarrollo de una cultura de transparencia y probidad en la gestión educativa y cumplimiento de las normas, la revaloración de la función pública y la difusión de valores.
- Velar por la transparencia de los actos de gestión en las Direcciones Regionales de Educación y sus Unidades de Gestión Educativa Local, impulsando la participación y vigilancia de los actores educativos en dicho proceso.
- Elaborar documentos técnicos que faciliten la implementación de los pro-

implementado, se podría afectar la autonomía que ostentan los otros niveles de gobierno.

Sin embargo, cabe precisar que, hasta la fecha, la SUNACE no ejerce funciones aún, por lo que la CADER del MINEDU sigue dependiendo funcionalmente del Jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración del referido ministerio. Asimismo, las CADER aún no ejercen sus funciones para investigar y procesar las denuncias y reclamos contra los funcionarios y servidores de las DRE, las UGEL y las IE que se ubican fuera de Lima Metropolitana.

Con relación a la composición de las CADER, inicialmente se estableció que estuvieran conformadas por un equipo multidisciplinario de profesionales que, como mínimo, debían integrar a un educador, un abogado, un psicólogo y un personal de apoyo.⁹⁴ Sin embargo, la conformación del equipo de las CADER de la DRELM y de las UGEL de Lima Metropolitana ha variado, pues en la actualidad está conformada por un abogado que ejerce funciones de coordinador y un personal de apoyo.

A) Denuncias que son materia de atención por parte de la CADER

Por medio de la Resolución Viceministerial N° 010-2005-ED se aprobó la Directiva N° 001-2005-OAAE/VMGI-ME que contiene las normas para la tramitación e investigación de denuncias por parte de la CADER. Dicha directiva fue posteriormente modificada por la

cedimientos de las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER).

- Supervisar y monitorear el funcionamiento de las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos a nivel de la Dirección Regional de Educación y sus Unidades de Gestión Educativa Local.
- Desarrollar acciones de capacitación relacionados con el desempeño ético de la función pública y la lucha contra la corrupción.
- Atender a través de la línea telefónica las quejas, denuncias, consultas y propuestas de los agentes del proceso educativo.”

⁹⁴ Artículo 5° de la Resolución Ministerial N° 0074-2005-ED.

Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE-VMGI-ME,⁹⁵ la cual establece en su artículo 4° que la CADER es responsable de recibir, verificar, investigar y procesar las denuncias y reclamos que competen al MINEDU, a la DRELM y a las UGEL de Lima Metropolitana, y cuya atención no corresponde al OCI. Estos casos, de acuerdo con la directiva, están referidos a los siguientes ámbitos:

a. Administración de Recursos Humanos.

- Ingreso de personal: nombramientos, contratos y reconocimiento de pago.
- Desplazamiento de personal: designaciones, reasignaciones, rotaciones, reubicaciones, permutas, transferencias, destagues, encargaturas de puesto o funciones y comisión de servicios.
- Racionalización de personal, excedencia.
- Control de asistencia y permanencia, abandono de cargo, licencias y permisos.
- Selección de personal, concursos, evaluación de personal, relaciones humanas, clima institucional.
- Remuneración, bonificaciones y beneficios.
- Registro de personal: informe escalafonario, registro de antecedentes.
- Régimen de pensiones, seguridad social.
- Retiro: ceses, renunciaciones, despidos, etc.
- Régimen disciplinario: premios y estímulos, faltas y sanciones, comisión permanente de procesos administrativos disciplinarios y comisión permanente de procesos administrativos.
- Abuso de autoridad, desacato, falta al superior.
- Actos de hostigamiento y contra la libertad sexual.

b. Trámite documentario.

- Actas, certificados, títulos.
- Copias certificadas.

⁹⁵ Aprobada por Resolución Viceministerial 001-2006-ED de fecha 27 de enero del 2006.

- Visación y legalización de títulos y certificados.
- Registro de títulos.
- Archivo de documentos oficiales.
- Rectificación de nombres y apellidos.
- Morosidad.
- Cobros no contemplados en el TUPA.
- Falsificación de documentos (títulos y/o certificados).

c Asociaciones de Padres de Familia.

Siempre que se cuente con la anuencia y colaboración de los propios miembros de éstas.

d. Dilación en el trámite de expedientes.

Si bien la Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE-VMGIME señala los hechos en los cuales las CADER tienen competencia para intervenir, sin embargo, la falta de precisión en algunos de ellos podría conllevar a conflictos de competencia con los OCI. Por esta razón es necesario que las CADER consideren el criterio establecido en el artículo 5° de la mencionada directiva que señala que dichos órganos, al momento de intervenir ante las denuncias que se les presenten, deben verificar que no estén relacionadas con el manejo de recursos, uso de bienes y actos de deshonestidad que se encuentran en el ámbito de competencia de los OCI.

A pesar de que no se ha precisado cuáles son los actos de deshonestidad que se encontrarían en el ámbito de competencia de los OCI, sería oportuno que cuando se presenten situaciones en que estos órganos y las CADER estimen que tienen competencia para intervenir por tratarse de actos irregulares, ambos coordinen y evalúen los hechos que originan la denuncia, a fin de determinar a quién compete su tramitación. Así, por ejemplo, en el caso de denuncias de irregularidades en los nombramientos y contratos

de personal, los OCI podrían intervenir cuando se evidencien actos de nepotismo en el nombramiento o contratación de un docente o servidor administrativo (inciso q del artículo 22º de la Ley N° 27785), en tanto que la CADER podría intervenir en supuestos en que se cuestione la evaluación realizada en el proceso de nombramiento o contratación.

Otro caso de controversia podría ser el referido a la investigación de faltas administrativas debido a que la Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE-VMGIME dispone que las CADER tienen competencia para conocer las faltas que cometan los servidores y funcionarios públicos. No obstante, los OCI también tienen competencia para investigar dichas faltas mediante las acciones de control. Si se toma en cuenta el criterio establecido en la citada directiva, la CADER debería investigar las faltas administrativas de los servidores y funcionarios públicos que no guarden relación con la comisión de actos irregulares que deriven del manejo de los recursos y bienes de la entidad, pues en estos supuestos serán los OCI los que tendrán a su cargo la competencia para investigar.

B) Formas de intervención

El numeral 6.1.1. de la Directiva vigente de la CADER establece que la denuncia puede ser presentada mediante un escrito, vía correo electrónico, fax o correo postal, precisando el tipo de información que ha de consignar dicha denuncia.⁹⁶

⁹⁶ Para el caso de las quejas por escrito, vía correo electrónico, fax o correo postal estos deben consignar: i) Nombres y apellidos, número de documento de identidad, domicilio, teléfono si lo tuviera. Si es representante de una persona jurídica, debe acreditar su representación mediante poder debidamente inscrito en los Registros Públicos, ii) Referencias claras y precisas para la identificación individualizada de los presuntos infractores, partícipes, damnificados o testigos de los hechos, iii) Descripción concreta y clara de los hechos u omisiones que configuran las irregularidades que se denuncian, adjuntando las pruebas y/o indicando el tipo de evidencia verificable y sus características, así como el lugar

Sin embargo, es preciso mencionar que el artículo 105.3 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, posibilita la presentación de denuncias administrativas de manera anónima, es decir que la identificación del denunciante no constituiría un requisito de procedencia, ya que la práctica evidencia que la sociedad teme presentarse ante la propia administración a cuestionar sus actos.⁹⁷ En esa medida, los ciudadanos podrían presentar denuncias anónimas a las CADER, siempre que dichas denuncias identifiquen claramente los hechos irregulares, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, así como la indicación de los presuntos autores, partícipes y damnificados. De no ser ese el caso, la Comisión podrá rechazar la denuncia.⁹⁸

Por otra parte, la denuncia es uno de los mecanismos mediante los cuales la CADER puede iniciar una investigación previa, pues también podrá realizarlo, por ejemplo, por orden superior del titular de la DRE o la UGEL. Así, en caso de que los medios de comunicación difundan una noticia sobre un hecho irregular en una IE cuya investigación se encuentra dentro de las facultades de la CADER, el titular de la entidad podrá solicitar a dicha comisión que realice la investigación previa, a fin de determinar si existen indicios suficientes para iniciar o no iniciar un procedimiento disciplinario.

preciso donde puedan ser ubicadas o comprobadas y iv) Lugar, fecha y firma con huella digital. Para las personas impedidas de firmar bastará la huella digital y para aquellas impedidas para firmar o imprimir su huella digital, bastará con que se consigne las circunstancias del impedimento. En el caso de las denuncias por teléfono se exigiría los tres primeros requisitos

⁹⁷ Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 2da. ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2003, p. 256.

⁹⁸ Ídem, p. 257.

C) Naturaleza de la investigación

La investigación a cargo de las CADER no implica el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario. Antes bien, se trata de una investigación previa que la administración realiza para conocer los hechos previsiblemente infractores, las circunstancias concurrentes y las personas causantes o intervinientes,⁹⁹ así como para intentar proveerse de los indicios o elementos necesarios que permitan verificar hasta qué punto existe una base racional para entender que se ha producido la falta administrativa.

En efecto, esta investigación de carácter preliminar no forma parte del procedimiento disciplinario,¹⁰⁰ el cual siempre se inicia de oficio y por decisión del titular de la entidad. En esa medida, la investigación constituye un acto de información y, en su caso, de estimulación del ejercicio de las facultades de oficio. En ese sentido, la investigación previa se convierte en una especie de filtro al indiscriminado inicio de procedimientos disciplinarios, a fin de que solo en aquellos supuestos en donde el conocimiento acerca de la posible comisión de una infracción administrativa adquiera cierta solidez o fundamento, por sí solo o como consecuencia de los resultados obtenidos por las actuaciones previas practicadas, se podrá posibilitar la iniciación correspondiente del procedimiento disciplinario.¹⁰¹

Asimismo, la investigación se constituye en una garantía en beneficio del administrado, encaminada a asegurar el correcto y mesurado ejercicio de

⁹⁹ Pereña Pinedo, Ignacio (Coordinador). *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Madrid: Thomson- Arazandi, 2005, p. 256.

¹⁰⁰ Sánchez Morón, Miguel. *Derecho de la Función Pública*, 2da. ed., Madrid: Tecnos, 2000, pp. 296-297.

¹⁰¹ Garbieri Llobregat, José y Buitrón Ramírez, Guadalupe. *El Procedimiento Administrativo Sancionador (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios y Legislación)*. Volumen II, 4ta ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, p. 1216.

la potestad sancionadora, evitando en lo posible acusaciones fallidas sin base legal o fáctica, o la apertura precipitada de expedientes sancionadores que culminan con resoluciones débilmente fundadas.¹⁰²

D) Etapas de la investigación previa

A diferencia de lo dispuesto en el artículo 105° de la Ley N° 27444, que no establece un procedimiento con etapas para la investigación previa de las denuncias,¹⁰³ la Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE-VMGI-ME regula en su artículo VI un procedimiento para la investigación previa al que deben sujetarse las CADER, el cual consta de las siguientes etapas:

- i) Etapa de recepción de la denuncia.** La mesa de partes del MINEDU, la DRELM o la UGEL debe remitir en el día la denuncia al coordinador de la CADER para que éste lo derive al especialista de dicha comisión, a fin de que califique y evalúe la denuncia para determinar si hay mérito para tramitarla o rechazarla.

- ii) Etapa de verificación.** El especialista –si lo considera necesario, y previa autorización del coordinador de la CADER– se puede constituir a la institución o programa educativo, a fin de

¹⁰² Pereña Pinedo, Ignacio (Coordinador). *Op. Cit.*, p. 347.

¹⁰³ Ley N° 27444, Artículo 105°.- Derecho a formular denuncias

^{105.1} Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

^{105.2} La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

^{105.3} Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado.

constatar los hechos materia de la denuncia mediante el levantamiento de un acta y recabar la información respectiva. Asimismo, el especialista puede citar a las personas que tengan relación directa o indirecta con los hechos denunciados para entrevistarlos, así como solicitar por escrito la información y/o documentación que sea necesaria y que guarde relación con el proceso de investigación.

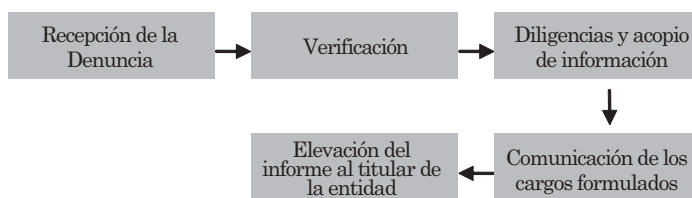
iii) Etapa de comunicación de los cargos formulados. Las personas contra quienes se ha presentado la denuncia recibirán información escrita referida a los hechos que se les imputa para que en el plazo de cinco días hábiles (contados a partir del día siguiente que reciban la notificación) presenten los descargos correspondientes.

iv) Etapa de organización y evaluación de los documentos. Una vez terminada la investigación por parte del especialista de la CADER, éste organizará y evaluará los documentos recogidos durante el proceso en un expediente debidamente foliado, y elaborará un informe en el cual constarán las medidas a adoptarse como resultado de la investigación para encaminar la aplicación de sanciones y/o superar los hechos denunciados.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Si como resultado del proceso de investigación previa se evidencian indicios razonables de:

- Comisión de Delito y/o Responsabilidad Civil, en cautela de los intereses del Estado, se recomendará la remisión de lo actuado a la Procuraduría Pública encargada de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación.
- Comisión de Faltas Administrativas Pasibles de Sanción, se recomendará remitir lo actuado a la Comisión de Procesos Administrativos correspondiente.
- Comisión de Faltas Leves, se recomendará la aplicación de sanciones señaladas en el Reglamento de la Ley del Profesorado y en el Reglamento de la Ley de la Carrera Administrativa.
- Inexistencia de Delitos o Faltas, se recomendará su archivo.
- Acción Meritoria o Actuación Excepcional en Beneficio del Servicio Educativo, en este caso se podrá sugerir el reconocimiento de los logros y/o méritos que pudieran haberse observado a raíz de la denuncia o reclamo.

- v) **Etapas de elevación del informe del especialista de la CADER.** El informe suscrito por el especialista y visado por el coordinador de la CADER será elevado al titular de la DRE o la UGEL. De considerarlo pertinente, éste adoptará las medidas recomendadas por la CADER. En el caso de la CADER del MINEDU, el informe será elevado al jefe de la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación. De ser el caso, éste hará suyo el informe recomendando las medidas a adoptarse.
- vi) **Etapas de comunicación al denunciante.** Una vez implementadas las recomendaciones por parte del titular de la entidad (DRELM o UGEL), esta instancia administrativa comunicará al interesado los resultados de la investigación. En el caso de la CADER-MED, la comunicación la efectuará la Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación.



No obstante la regulación de las etapas de la investigación previa que la CADER debe cumplir, la Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE-VMGI-ME no establece un plazo para que dichas comisiones realicen esta investigación, salvo en aquellos casos de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes en las I.E., en cuyo caso la Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED establece un plazo de ocho días para culminar la investigación.

Pero el hecho de que solo se establezca plazo para la investigación de los casos de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual no implica que la investigación que realizan las CADER para otro tipo de casos que son materia de su competencia no deba ser sumaria y oportuna. En efecto, a falta de previsión normativa, se deben tomar en consideración las circunstancias concurrentes del caso.

Asimismo se debe determinar si las actuaciones previas han proporcionado información y datos suficientes para acusar, en razón de una conducta infractora, al docente, servidor o funcionario administrativo denunciado. En consecuencia, será en este momento en que las actuaciones previas habrán alcanzado su objetivo, esto es, permitir a la administración saber si se debe iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.

Una vez iniciado el procedimiento administrativo disciplinario, la documentación obtenida en la investigación previa a cargo de la CADER, así como las actas de verificación y cualquier otro elemento probatorio, pueden ser incorporadas al citado procedimiento, quedando sometida dicha documentación y demás elementos probatorios a las reglas generales de las pruebas,¹⁰⁵ establecidas en los artículos 163º a 179º de la Ley N° 27444.

E) Supuesto de suspensión de la investigación de la CADER

Un detalle a considerar es la disposición contenida en el artículo 6º de la Directiva N° 210-2005-CADER/OAAE-VMGI-ME, que establece la suspensión de la

¹⁰⁵ Al respecto se pueden revisar Garbieri Llobregat, José y Buitrón Ramírez, *Guadalup Op. Cit.*, p. 1222, y *Pereña Pinedo, Ignacio (Coordinador). Op. Cit.*, pp. 352–353.

investigación previa de la CADER en el caso de que una resolución judicial así lo disponga, debido a que los hechos están siendo vistos en sede judicial. Esta disposición apunta a cautelar el principio de ***ne bis in idem***, el cual garantiza que una misma persona no pueda ser procesada o sancionada dos veces por los mismos hechos y por idéntico fundamento (identidad de interés o bien jurídico protegido).

Este principio tiene un contenido material y procesal. En su dimensión material prohíbe la imposición de doble sanción sobre el mismo sujeto por una misma infracción, en tanto que, en su dimensión procesal, significa que nadie puede ser procesado y/o juzgado dos veces por los mismos hechos y con el mismo objetivo. Ello impide la dualidad de procedimientos, ya sea en un mismo ámbito (p.e., dos procesos penales) o separados (p.e., un proceso penal y otro administrativo).¹⁰⁶

No obstante, el Tribunal Constitucional ha tolerado la acumulación de sanciones provenientes de diferentes ámbitos (penal y administrativo) en el caso de servidores y funcionarios públicos, siempre y cuando una de las sanciones obedezca a diferente fundamento, es decir si protegen bienes o intereses jurídicos distintos.

En efecto, lo decisivo en casos particularmente conflictivos en donde concurren la identidad de sujeto y hecho, es conocer si se sanciona o persigue bajo el mismo fundamento, pues, tal como lo ha señalado el referido Tribunal, el elemento consistente en la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio. Así, no cabe doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido del injusto,

¹⁰⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional de 16 de abril del 2003, Expediente N° 2050-2002- AA/TC. F.J. 19; de 24 de noviembre del 2004, Expediente N° 2868-2004-AA/TC, f.j. N° 4.

esto es, en la lesión de un mismo bien o interés jurídico protegido.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que “se debe tener en cuenta que lo que se resuelve en el ámbito administrativo disciplinario es independiente del resultado del proceso penal al que pudiera ser sometido un efectivo policial por habersele imputado la comisión de un hecho penalmente punible; [ello se debe] a que se trata de dos procesos distintos por naturaleza y origen [...]; el Tribunal asume [...] que el proceso administrativo tiene por objeto investigar y, de ser el caso, sancionar una inconducta funcional, mientras que el proceso jurisdiccional conlleva una sanción punitiva que puede incluso derivar en la privación de la libertad, siempre que se determine la responsabilidad penal”.¹⁰⁷

En ese sentido, se puede señalar que la CADER podrá realizar una investigación previa de aquellos casos en los que, pese a existir una denuncia penal, también se ha configurado una falta administrativa cuyo bien jurídico protegido sea diferente al que se está protegiendo en sede judicial. Así, por ejemplo, en el supuesto de que un profesor lleve a un alumno o alumna a su domicilio y abuse sexualmente de él o de ella, puede ser denunciado penalmente por el delito contra la libertad sexual. Sin embargo, en el ámbito administrativo se le podría instaurar un procedimiento disciplinario por citar o llevar a su alumno o alumna a su domicilio, pues tal conducta comportaría un acto de inmoralidad que constituye falta grave. En éste último supuesto, el bien jurídico protegido no es la libertad sexual del menor, sino el ejercicio ético de la función pública del docente.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 094-2003-AA/TC, de fecha 19 de marzo del 2003, f.j. N° 2.

¹⁰⁸ Al respecto, puede revisarse la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1348-2004-AA/TC de fecha 22 de junio del 2004, f. j. N° 8.

2.2.3. Los procedimientos administrativos disciplinarios

Como ya se señaló, tanto los OCI como las CADER realizan investigaciones que pueden concluir en la determinación de indicios de responsabilidad de comisión de faltas administrativas, ya sean graves o leves, por parte de los docentes, servidores y funcionarios administrativos del sector Educación, por lo que sus informes son derivados a los órganos competentes encargados de la investigación formal e imposición de sanciones. Sin embargo, la escasa efectividad a la hora de imponer sanciones administrativas y dilucidar las responsabilidades, la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos en la aplicación de las sanciones, origina en la ciudadanía una sensación de impunidad.

En esa medida, las sanciones deben ser efectivas, proporcionales y disuasorias, es decir, las sanciones no solo deben cumplirse, sino que deben ser lo suficientemente gravosas de acuerdo con la falta cometida, a fin de que desincentive a los servidores y funcionarios a cometer otros actos de corrupción.¹⁰⁹ Esta tarea compete a diferentes órganos de las instancias de gestión educativa descentralizadas, según se trate de docentes, servidores o funcionarios administrativos.

a) Las faltas y sanciones administrativas para el personal docente

En la actualidad, la carrera pública magisterial se rige por dos leyes. La primera es la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, publicada el 14 de diciembre de 1984, que es aplicable a los docentes que ingresaron a la carrera magisterial antes del 13 de julio de 2007; la segunda, la Ley N° 29062, Ley que modifica a la Ley del Profesorado y regula la carrera magisterial, es aplicable a partir del 13 de julio del 2007.

¹⁰⁹ *Ibíd.*

Ambas leyes regulan el ingreso a la carrera docente, los deberes y obligaciones de los profesores, la jornada laboral, la seguridad y bienestar, los niveles remunerativos, así como las faltas y sanciones en que pueden incurrir por el incumplimiento de los deberes de función, entre otros aspectos de la referida carrera.

Precisamente en lo referente a la regulación de las faltas y sanciones, el Tribunal Constitucional ha expresado que el principio de legalidad consagrado en el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución Política

“constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado social y democrático de derecho. Así, este principio no solo exige que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose la aplicación por analogía y el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. Asimismo, se estableció que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, aplicables tanto a nivel penal como administrativo”.¹¹⁰

En la misma línea, el referido Tribunal ha sostenido que

“no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad, pues el primero se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo se constituye como la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta, resultando éste el límite que se impone al legislador penal o

¹¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 10106-2006-PA/TC de fecha 29 de agosto del 2008, f.j. N° 10.

administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.¹¹¹

En ese sentido, el principio de tipicidad o exigencia de *lex certa*, en cuanto supone la necesidad de que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado, se torna en garantía de especial trascendencia en un ámbito limitativo de derechos y libertades como es el sancionador. Para que la seguridad jurídica resulte garantizada es preciso que se puedan conocer las conductas prohibidas y las consecuencias sancionadoras que de ellas se derivan, de modo que los ciudadanos puedan orientar su comportamiento apartándose de las conductas ilícitas. Pero, además, la exigencia de *lex certa* pretende garantizar que los ciudadanos solo puedan ser sancionados en los casos y con las consecuencias previstas por las normas, reforzando así el mandato de objetividad y de sometimiento a la ley que incumbe al legislador.¹¹²

Por ello, la exigencia de *lex certa* comporta un doble mandato dirigido, por un lado, al legislador, en cuanto establece “la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes” y, por otro lado, al órgano sancionador encargado de aplicar las previsiones normativas, obligándolo a no sancionar hechos distintos de los previstos por la norma,¹¹³ lo que supone, entre otras cosas, la prohibición de interpretación extensiva o analógica.¹¹⁴

Teniendo en cuenta lo señalado en los párrafos precedentes,

¹¹¹ Ídem, f.j. N° 11.

¹¹² Marina Jalvo, Belén. *El Régimen Disciplinario de los funcionarios Públicos*. 3ra ed. Valladolid: Lex Nova, 2006, p. 148.

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional español SSTC 137/97 y 151/1987.

¹¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional español SSTC 75/1984, 133/1987, 182/1990 y 11/ 1993.

se debe precisar que en las Leyes N° 24029 y 29062 existen diferencias en la tipificación de las faltas disciplinarias: mientras la primera regula de manera indirecta las faltas, la segunda lo hace de manera directa, conforme se detalla a continuación.

a.1) Las faltas y sanciones en la Ley del Profesorado

El artículo 27° de la Ley N° 24029 establece que el incumplimiento por parte de los docentes de los deberes señalados en el artículo 17° de la misma ley acarrea la imposición de una de las siguientes sanciones: amonestación, multa de dos a 10/30avas partes de sus remuneraciones principales, suspensión en el ejercicio de sus funciones sin derecho a remuneraciones de 10 a 30 días, separación temporal del servicio hasta por tres años y separación definitiva del servicio.¹¹⁵

Los deberes señalados en el artículo 14° de la Ley N° 24029 son los siguientes:

- Desempeñar su función educativa con dignidad y eficiencia, y con lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los fines del centro educativo donde sirven.
- Orientar al educando con respeto de su libertad y cooperar con sus padres y la dirección del centro educativo a su formación integral. Evaluar permanentemente este proceso y proponer las acciones correspondientes para asegurar los mejores resultados;
- Respetar los valores éticos y sociales de la comunidad y participar en su desarrollo cultural, cívico y patriótico;
- Velar por el mantenimiento adecuado del local, instalaciones y equipamiento del centro educativo y promover su mejora;

¹¹⁵ Estas sanciones también se encuentran contempladas en el artículo 120° del Reglamento de la Ley del Profesorado.

- Abstenerse de realizar en el centro de su trabajo actividades que contravengan los fines y objetivos de la institución educativa; y
- No incurrir en actos de hostigamiento sexual, conforme a la ley sobre la materia.¹¹⁶

Como se puede advertir, la Ley N° 24029 no tipifica de manera directa las faltas en que pueden incurrir los docentes para la aplicación de las sanciones. Es decir, no describe de manera concreta la infracción (tipificación en sentido estricto) y luego la sanción (también concreta) que corresponde. Por el contrario, las referidas normas han realizado una tipificación mediante una estructura más complicada debido a que en la definición del tipo concurren una “norma primaria” y una “norma secundaria”, respectivamente. En otros términos, el tipo de la infracción no se realiza a través de una descripción directa, sino que surge de la conjunción de dos normas, la que manda o prohíbe y la que advierte que el incumplimiento es infracción.¹¹⁷ Este tipo de tipificación ha sido denominado por la doctrina administrativa como tipificación indirecta o cláusulas generales de remisión.¹¹⁸

¹¹⁶ Adicionalmente a estos deberes, el Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado por Decreto Supremo N° 19-90-ED, contempla también como deberes de los docentes: i) Cooperar con los padres en la formación integral del alumno, mediante acciones de orientación, asesoramiento, formación de buenos hábitos, prevención de la drogadicción, práctica de la buena costumbre, ejercicio de la fraternidad, dedicación al estudio, empleo positivo del tiempo; y, con la dirección del centro de trabajo en la optimización de las acciones educativas; ii) Imprimir a la función educativa un sentido crítico y reflexivo; iii) Emplear medidas adecuadas para lograr mejores resultados en la acción y gestión educativa, tales como: métodos, procedimientos y técnicas de enseñanza aprendizaje compatibles con la ciencia y tecnología de la educación; iv) Evaluar en forma permanente el proceso de formación integral del educando, mediante la aplicación de técnicas establecidas o recomendaciones por los órganos pertinentes del Ministerio de Educación o los que corresponda a los avances de la tecnología del trabajo educativo, asimismo proponer las acciones correspondientes para mejorar los resultados;

¹¹⁷ Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ta ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 298.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 319.

El fundamento de este tipo de cláusulas aparece íntimamente relacionado con la peculiar estructura de las normas sancionadoras administrativas. A diferencia del derecho penal, que no ordena ni prohíbe nada, sino que se limita a ligar una sanción a una determinada conducta, en el derecho administrativo sancionador es bastante común que una norma establezca un mandato y una prohibición, y sea la otra norma la que sancione su conculcación.¹¹⁹

En esa medida, para sancionar a un docente, la instancia de gestión administrativa correspondiente (DRE o UGEL) deberá probar que el profesor ha incurrido en falta, es decir que ha incumplido, en alguna de sus manifestaciones concretas, los deberes a los cuales se ha obligado en el desempeño de sus funciones.¹²⁰

a.2) Las faltas y sanciones en la Carrera Pública Magisterial

La Ley N° 29062 establece en su artículo 32° los deberes que deben cumplir los docentes sujetos a dicha norma, disponiendo a su vez en el artículo 33° tres tipos de sanciones que se les puede imponer por el incumplimiento de tales deberes: amonestación escrita, suspensión en el cargo sin goce de remuneraciones hasta por tres años y destitución del servicio.¹²¹ No obstante, a diferencia de la Ley N° 24029, sí señala de manera concreta cuáles son las infracciones en que incurre el docente y las sanciones que le corresponde, según el siguiente detalle:

¹¹⁹ Marina Jalvo, Belén. Op. cit., p. 161.

¹²⁰ Entrena Cuesta, Rafael. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, 12° ed. Madrid: Tecnos, 1998, p. 312.

¹²¹ De igual manera, estas sanciones se encuentran establecidas en el artículo 81° del Reglamento de la Ley N° 29062, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2008-ED.

- Sanción de amonestación:¹²²
El incumplimiento comprobado de las obligaciones del servidor (profesor o directivo) es causal de amonestación. Esta sanción es impuesta por la autoridad superior inmediata al servidor que incurre en responsabilidad. La imposición de esta sanción se efectúa con observancia de las garantías constitucionales del debido proceso.

- Sanción de suspensión:¹²³
 1. Causar perjuicio al estudiante y/o a la institución educativa.
 2. Cometer reiteradamente faltas sancionadas con amonestación.
 3. Realizar en su centro de trabajo actividades de proselitismo político partidario en favor de partidos políticos, movimientos y dirigencias políticas nacionales, regionales o municipales.
 4. Realizar actividades comerciales o lucrativas en beneficio propio o de terceros, aprovechando el cargo o la función que se tiene dentro de la institución educativa.
 5. Realizar en su centro de trabajo actividades ajenas al cumplimiento de sus funciones de profesor o directivo, sin la correspondiente autorización.
 6. Ejecutar o promover, dentro de la institución educativa, actos de violencia física, de calumnia, injuria y difamación, en agravio de cualquier miembro de la comunidad educativa.
 7. No presentarse a las evaluaciones médicas y/o psicológicas requeridas por la autoridad competente.
 8. No presentarse a la evaluación de desempeño docente sin causa justificada.

¹²² Artículo 34° de la Ley N° 29062.

¹²³ Artículo 35° de la Ley N° 29062.

9. Otras que se establezcan en disposiciones pertinentes.
 - Sanción de destitución:¹²⁴
 - a. Causar perjuicio grave al estudiante y/o a la institución educativa.
 - b. Maltratar física o psicológicamente al estudiante causando daño grave.
 - c. Realizar conductas de hostigamiento sexual y actos que atenten contra la integridad y libertad sexual, debidamente tipificados como delitos en las leyes correspondientes.
 - d. Concurrir al centro de trabajo en estado de ebriedad o bajo los efectos de drogas.
 - e. Abandonar injustificadamente el cargo.
 - f. Haber sido condenado por delito doloso.
 - g. Falsificar documentos relacionados con el ejercicio de su actividad profesional
 - h. Reincidir en faltas por las que se recibió sanción de suspensión
 - i. Otras que establezca el reglamento de la presente Ley.

La Ley N° 29062, entonces, ha optado por la técnica de establecer grupos de infracciones a las cuales corresponde una determinada sanción. Es decir, una vez clasificadas las infracciones, la ley atribuye la sanción correspondiente de tal manera que la administración, a la vista de las circunstancias de cada caso, señala la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto.

a.3) Procedimiento disciplinario para la aplicación de sanciones a los docentes

Las sanciones administrativas disciplinarias no se pueden imponer de plano, sino en virtud de un

¹²⁴ Artículo 36° de la Ley N° 29062.

procedimiento *ad hoc*. Ello, es una garantía tanto del acierto en la decisión como del respeto de los derechos constitucionales de defensa y presunción de inocencia del inculpado, aplicables a los procedimientos sancionadores públicos y disciplinarios.¹²⁵

Sobre este particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. Como toda potestad (...) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto a la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales”, por lo que, “debe resaltarse la vinculatoriedad de la administración –en la tramitación de procedimientos administrativos disciplinarios– con el irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, por ende, al elenco de derechos fundamentales procesales y a los principios constitucionales que lo conforman”¹²⁶.

Ahora bien, la exigencia de los procedimientos disciplinarios debe guardar la debida proporción con el tipo de infracción que se imputa. En esa medida, los procedimientos disciplinarios para la aplicación de las sanciones en la carrera pública magisterial se encuentran regulados por los artículos 123° a 139° del Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado por Decreto Supremo N° 19–90–ED,¹²⁷ en tanto que

¹²⁵ Sánchez Morón, Miguel. Op. Cit., p. 294.

¹²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3432-2004/TC de fecha 22 de junio del 2005, f.j. n° 2.

¹²⁷ Sobre el particular es necesario señalar que el procedimiento administrativo disciplinario a los docentes no se encuentra establecido en el título iii de la Ley del Profesorado, referido a la carrera pública magisterial, que ha sido modificada por la Ley n° 29062. En consecuencia, las disposiciones que regulan el referido procedimiento disciplinario tanto en la Ley del Profesorado como en su Re-

su trámite está a cargo de los diferentes órganos y funcionarios de las instituciones de gestión educativa descentralizada.

Dicho reglamento señala dos tipos de procedimientos, dependiendo de la sanción que se trate. Así, para la aplicación a los docentes de las sanciones de amonestación y multa establecidas en la Ley N° 24029, así como para la aplicación de la sanción de amonestación escrita prevista en la Ley N° 29062, el procedimiento es el siguiente:¹²⁸

- i) Una vez que la autoridad competente conoce la falta (p.e., el director de la I.E.), notifica al profesor, por escrito, los cargos que se le imputan, a fin de que pueda ejercer su derecho a la defensa en el término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de dicha notificación.
- ii) Cumplido el trámite anterior y después de haberse investigado y comprobado el hecho materia de la denuncia, la autoridad competente dictará la resolución de sanción o archivo.

El incumplimiento de este procedimiento por parte de la autoridad pertinente no solo acarrea la vulneración del derecho al debido procedimiento del docente, sino que también implica la comisión de una falta por parte de la autoridad a cargo del procedimiento, la cual será sancionada de acuerdo a ley.¹²⁹

Por otro lado, para la aplicación a los docentes de las sanciones de suspensión en el ejercicio de sus funciones sin derecho a remuneraciones, separación temporal en el servicio hasta por tres años y

glamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-90-Ed se encuentran vigentes.

¹²⁸ Artículo 123° del Decreto Supremo N° 19-90-Ed.

¹²⁹ Artículo 123° del Decreto Supremo N° 19-90-ED.

separación definitiva del servicio, reguladas en la Ley N° 24029, así como para la aplicación de las sanciones de suspensión en el cargo sin goce de remuneraciones hasta por tres años y destitución del servicio, establecidas en la Ley N° 29062, se requiere el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario,¹³⁰ que estará a cargo de una Comisión Permanente de Procesos Administrativos (CPPA).

Esta Comisión está constituida por cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, de los cuales tres son representantes designados por la entidad y uno representante de los profesores. En el caso de los representantes de la entidad, uno es el jefe de personal o quien haga sus veces, y otro la presidirá. La comisión podrá contar con el asesoramiento de los profesionales que sean necesarios.¹³¹

Los miembros de la referida comisión desarrollan sus funciones dentro de sus respectivas entidades (DRE o UGEL), por medio de reuniones ordinarias y extraordinarias. Las reuniones ordinarias se realizan por lo menos una vez por semana y, en el caso de procesos por faltas graves y de contenido complejo, se podrán efectuar reuniones adicionales o extraordinarias. El procedimiento disciplinario contra docentes se desagrega en las siguientes etapas:¹³²

- i) El titular de la entidad remite a la CPPA la denuncia contra el docente a fin de que ésta la califique y se pronuncie sobre su procedencia. En esta etapa, el docente podrá solicitar a dicha comisión que le permita presentar un informe oral,

¹³⁰ Así lo establecen tanto el artículo 27° de la Ley N° 24029 como el artículo 32° de la Ley N° 29062.

¹³¹ Artículo 126° del Decreto Supremo N° 19-90-ED, modificado por el Decreto Supremo N° 011-2007-ED.

¹³² Artículos 124°, 125°, 126°, 127°, 128°, 129°, 130°, 131°, 132°, 133° y 134° del Decreto Supremo N° 19-90-ED.

el cual podrá hacerlo personalmente o por medio de un apoderado en la fecha y hora que señale la comisión para tal efecto.

- ii) Una vez que la comisión califica la denuncia, emite un informe fundamentado sobre la procedencia o improcedencia de abrir el proceso administrativo disciplinario al docente. Dicho informe es puesto en conocimiento del titular de la entidad para que adopte las medidas pertinentes.
- iii) Si el informe de la CPPA concluye que se debe abrir procedimiento administrativo disciplinario al docente, el titular de la entidad o el funcionario con autoridad delegada para el efecto de considerarlo correcto emitirá la resolución respectiva mediante la cual se dispone instaurar dicho procedimiento. Esta resolución se debe notificar al servidor en forma personal. En caso de no ser factible se publicará en el diario oficial ***El Peruano***, en un diario de mayor circulación de la localidad o en un lugar visible del centro de trabajo.
- iv) Una vez que el docente toma conocimiento de la resolución que inicia procedimiento disciplinario, tiene derecho a presentar su descargo por escrito y las pruebas en su defensa, para lo cual tomará conocimiento de los antecedentes que dan lugar al proceso y, especialmente, de los cargos.
- v) La CPPA hará las investigaciones del caso solicitando los informes respectivos. Para ello, examinará las pruebas que se presenten y elevará un informe al titular de la entidad, recomendando las sanciones que sean de aplicación. Es prerrogativa del titular de la entidad determinar el tipo de sanción que aplicará en base a dichas recomendaciones. Cuando la falta haya sido

cometida en la jurisdicción de otro órgano desconcentrado del sector Educación, lo actuado (que sea) materia de la investigación se remitirá al órgano donde presta servicios para que se aplique la sanción.

- vi) El profesor sancionado podrá interponer los recursos impugnativos de reconsideración, apelación y revisión de acuerdo con lo previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones de amonestación o multa serán resueltos por la autoridad competente, previo dictamen de la oficina de asesoría jurídica de la entidad correspondiente (DRE o UGEL). Los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones de suspensión, separación temporal o definitiva del servicio serán resueltos previo informe de la CPPA de la entidad que conocerá del recurso, es decir si el docente interpone un recurso de apelación contra la resolución de la UGEL que lo sanciona, antes de que el titular de la DRE resuelva el citado recurso.

Este procedimiento disciplinario no podrá exceder un plazo de 40 días hábiles. Su incumplimiento constituye falta administrativa de los responsables de la dilación, ya sea que se trate de los miembros de la comisión o del titular de la entidad.¹³³

b) Las faltas y sanciones para el personal administrativo

La carrera administrativa en el Perú se encuentra regulada por la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276). Dicha ley define a la

¹³³ Artículo 124° del Decreto Supremo N° 19-90-ED.

referida carrera como el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable, prestan servicios de naturaleza permanente en la administración pública (artículo 1°).

Precisamente, los artículos 21° y 23° del referido Decreto Legislativo establecen las obligaciones y prohibiciones de los servidores y funcionarios administrativos. A diferencia de la Ley del Profesorado, el artículo 28° de dicho decreto señala cuáles son las faltas disciplinarias en que pueden incurrir dichos servidores y funcionarios administrativos por el incumplimiento de tales obligaciones y prohibiciones. Éstas son:

- i) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento;
- ii) La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores;
- iii) El incurrir en acto de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior, del personal jerárquico y de los compañeros de labor;
- iv) La negligencia en el desempeño de las funciones;
- v) El impedir el funcionamiento del servicio público;
- vi) La utilización o disposición de los bienes de la entidad en beneficio propio o de terceros;
- vii) La concurrencia reiterada al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas o sustancias estupefacientes y, aunque no sea reiterada, cuando por la naturaleza del servicio revista excepcional gravedad;
- viii) El abuso de autoridad, la prevaricación o el uso de la función con fines de lucro;
- ix) El causar intencionalmente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias,

- instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta;
- x) Los actos de inmoralidad;
 - xi) Las ausencias injustificadas por más de tres días consecutivos o por más de cinco días no consecutivos en un período de 30 días calendarios o más de 15 días no consecutivos en un período de 180 días calendarios; y
 - xii) Las demás que señale la ley.

A su vez, el artículo 26° del Decreto Legislativo N° 276 establece las sanciones que se pueden imponer a los servidores y funcionarios administrativos por la comisión de las mencionadas faltas. Éstas son amonestación verbal o escrita, suspensión sin goce de remuneraciones hasta por 30 días, cese temporal sin goce de remuneraciones mayor a 30 días y hasta por 12 meses y destitución.¹³⁴

Al igual que en el caso de los docentes, para el caso de los servidores y funcionarios administrativos, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, establece procedimientos distintos para la imposición de las referidas sanciones. Así, en el caso de las sanciones de amonestación verbal y escrita y suspensión sin goce de remuneraciones hasta por 30 días, los procedimientos son los siguientes:

- i) La amonestación verbal es efectuada por el jefe inmediato del servidor o funcionario, en forma personal y reservada.
- ii) La amonestación escrita es impuesta por el jefe de personal a través de una resolución. No proceden más de dos amonestaciones escritas en

¹³⁴ Estas sanciones también se encuentran establecidas en el artículo 155° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

caso de reincidencia.

- iii) La suspensión sin goce de remuneraciones hasta por un máximo de treinta (30) días es propuesto por el jefe inmediato del servidor o funcionario y deberá contar con la aprobación del superior jerárquico de éste. La sanción se oficializa por resolución del jefe de personal.

En el caso de las sanciones de cese temporal sin goce de remuneraciones y la destitución, éstas se aplican previo procedimiento administrativo disciplinario cuya tramitación estará a cargo de la Comisión Permanente de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (CPPAD).¹³⁵

Cabe señalar que la conformación de la CPPAD varía según se trate de un servidor o funcionario. Para el caso de los servidores, la comisión estará constituida por tres miembros titulares: i) un funcionario designado por el titular de la entidad, ii) el jefe de personal y iii) un servidor de carrera designado por los servidores. Asimismo, contará con tres miembros suplentes. Cuando se trate de funcionarios, se constituirá una comisión especial integrada por tres miembros que correspondan con la jerarquía del procesado. Ambas comisiones podrán contar con el asesoramiento de los profesionales que resulten necesarios.

Al igual que en el caso de la CPPA para docentes, la conducción de los procesos administrativos disciplinarios se produce mediante reuniones ordinarias y extraordinarias, difiriendo el plazo del procedimiento administrativo disciplinario, el cual no debe exceder de 30 días hábiles improrrogables. De no cumplirse con el plazo se incurre en falta administrativa, contemplada en los incisos a) y d)

¹³⁵ De acuerdo con los artículos 164° y 165° del D.S. N° 005-90-PCM, los integrantes de la comisión son designados por resolución del titular de la entidad y

del artículo 28° del Decreto Legislativo N° 276¹³⁶. Las etapas del mencionado procedimiento son las siguientes:

- El titular de la entidad remite a la CPPAD la denuncia en contra del servidor o funcionario administrativo, a fin de que la califique y se pronuncie sobre la procedencia de abrir un procedimiento administrativo disciplinario. En caso de no proceder éste, elevará lo actuado al titular de la entidad con los fundamentos de su pronunciamiento, para los fines del caso.
- Si la CPPAD se pronuncia por abrir dicho procedimiento, éste será instaurado por resolución del titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto, debiendo notificarse la indicada resolución al servidor o funcionario administrativo en forma personal o publicarse en el diario oficial *El Peruano*, dentro del término de 72 horas contadas a partir del día siguiente de la expedición de dicha resolución.
- El servidor o funcionario procesado tendrá derecho a presentar el descargo por escrito y las pruebas que crea conveniente en su defensa, para lo cual tomará conocimiento de los antecedentes que dan lugar al proceso. El término de presentación es de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que inicia el procedimiento disciplinario. Excepcionalmente, cuando exista causa justificada y a petición del interesado, se prorrogará hasta cinco días hábiles más.

¹³⁶ Decreto Legislativo N° 276, artículo 28°.- Son faltas de carácter disciplinarias que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con cese temporal o con destitución, previo proceso administrativo:

- a) Incumplimiento de las normas establecidas en la presente ley y su reglamento
- b) La negligencia en el desempeño de las funciones

- La Comisión se encargará de las investigaciones del caso, solicitando los informes respectivos. Examinará las pruebas que se presenten y elevará un informe al titular de la entidad, recomendando las sanciones que sean de aplicación. El titular de la entidad tiene la prerrogativa de determinar el tipo de sanción a aplicarse.
- El servidor procesado podrá hacer uso de sus derechos a través de un informe oral efectuado personalmente o por medio de un apoderado, para lo que se señalará fecha y hora única.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo disciplinario se deberá iniciar en el plazo no mayor de un año contado a partir del momento en que la autoridad competente tenga conocimiento de la comisión de la falta disciplinaria, bajo responsabilidad de la citada autoridad. En caso contrario se declarará prescrita la acción sin perjuicio del proceso civil o penal a que hubiere lugar.¹³⁷

c) Vacíos en la normatividad referida a los procedimientos administrativos

De lo señalado en los acápites precedentes, se pueden señalar algunas disposiciones que, en opinión de la Defensoría del Pueblo, deberían ser evaluadas, a fin de proponer su modificación para procurar una mayor agilidad y rapidez al procedimiento disciplinario, en aras del principio de eficiencia, sin que ello implique desconocer el derecho al debido procedimiento del docente, servidor o funcionario administrativo procesado.¹³⁸

¹³⁷ Artículo 173°, Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

¹³⁸ Cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha sostenido que “el derecho al debido proceso y los derechos que éste trae como contenido son invocables y, por tanto, garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, ‘el Debido Proceso Adminis-

Respecto al desarrollo de los procedimientos administrativos

Un primer aspecto a ser evaluado tiene que ver con la necesidad de que tanto la Comisión Permanente de Procedimientos Administrativos (para docentes) como la Comisión Permanente de Procedimientos Administrativos Disciplinarios (para personal administrativo) cuenten con personal permanente que se encargue de la asistencia técnica a los miembros de dicha comisión, así como de algunas diligencias que resulten necesarias durante la investigación. Ello se debe a que en la medida en que los miembros de dichas comisiones asumen otras funciones dentro de la entidad, de manera no poco frecuente se presentan situaciones que impiden concretar reuniones o diligencias que finalmente generan retraso en el trámite del procedimiento.

Un segundo aspecto está relacionado con la calificación de la denuncia por parte de la comisión como requisito previo para que el titular de la entidad proceda a emitir la resolución que inicia el procedimiento administrativo disciplinario en contra del docente, servidor o funcionario público a quien se le imputa la comisión de una falta. A este respecto, en aquellas unidades donde se hayan constituido las CADER, dicha calificación resultaría innecesaria en la medida

trativo' supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el Artículo 139° de la Constitución del Estado (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)”.

El fundamento principal por el que se habla de un debido proceso administrativo encuentra sustento “en el hecho de que tanto la administración como la jurisdicción están indiscutiblemente vinculadas a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés del administrado, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”. (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 08495-2006-PA/TC de fecha 7 de agosto de 2008, f.j. 32 y 33).

en que éstas tendrían precisamente la función de investigar preliminarmente, así como proporcionar información y datos suficientes para acusar por una conducta infractora al docente, servidor o funcionario administrativo denunciado. Por consiguiente, una vez que el titular de la entidad reciba el informe de la CADER recomendando el inicio de procedimiento administrativo, debería ser él quien evalúe si el citado informe se apoya en una base racional para emitir la resolución que disponga el inicio del referido procedimiento y no remitir el informe de la CADER a la CPPA para su calificación.

Ahora bien, a sabiendas de que conforme a nuestra legislación vigente corresponde únicamente a la CPPA calificar las denuncias que le sean remitidas y pronunciarse sobre la procedencia de abrir proceso administrativo, puesto que la CADER, como unidad orgánica, no se encuentra prevista en la Ley del profesorado ni en su reglamento, sería conveniente su incorporación formal en el sistema de atención de denuncias del sector Educación.

Finalmente, un tercer aspecto está relacionado con el informe previo que debe emitir la CPPA de la entidad que resuelve los recursos impugnativos interpuestos por los docentes contra las resoluciones de suspensión, separación temporal o definitiva del servicio, pues en estos casos no solo se recarga la labor de los miembros de la citada comisión, sino que en la medida en que éstos tienen otras funciones en la entidad, se pueden frustrar las reuniones que se programen para analizar dichos recursos, dilatándose así su resolución.

Otro aspecto a tomar en consideración es la falta de regulación del plazo de prescripción de las faltas disciplinarias en la Ley del Profesorado, así como en la Ley N° 29062 y el Decreto Legislativo N° 276, y la

falta de claridad respecto al momento real de inicio de computo del plazo de prescripción para la instauración del procedimiento administrativo disciplinario. En efecto, tanto el artículo 135° del Decreto Supremo N° 19-90-ED como el artículo 173° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM regulan el plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario (un año), mas no el plazo de prescripción de las faltas disciplinarias.

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado que:

(...)

“de otro lado, este colegiado considera que no existe prescripción en cuanto a la fecha de instauración del proceso administrativo disciplinario en contra del demandante, porque si bien el artículo 173° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM establece que el referido proceso debe iniciarse dentro de un plazo no mayor de un año contado desde el momento en que la autoridad competente tenga conocimiento de la comisión de la falta disciplinaria, éste debe contabilizarse desde que se haya determinado la falta cometida e identificado al presunto responsable, por lo que, en el caso de autos, tal plazo debe computarse desde que el Alcalde de la Municipalidad Provincial (...) tomó conocimiento del Informe N° 162-2002-CG/ORAR; vale decir, antes de que venciera el plazo de prescripción de la acción”.¹³⁹

Así, si bien el Tribunal Constitucional ha avanzado al determinar en este caso concreto que el plazo se computa desde que se haya determinado la falta cometida e identificado al presunto responsable, este criterio aún no es generalizado en todos los casos conocidos en la administración pública.

¹³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2775-2004-AA/TC de fecha tres del mes de noviembre del 2004, f.j. N° 6 y 7.

Por otra parte, al existir un vacío legal sobre el plazo de prescripción de las faltas disciplinarias, resultaría aplicable el artículo 233.1° de la Ley N° 27444, que establece que en caso de que no esté determinado el plazo de prescripción de las faltas administrativas por las leyes especiales, la falta “prescribirá en cinco años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada”.¹⁴⁰

No obstante que es del todo válida la aplicación de dicha norma, sería necesaria la modificación de la Ley del Profesorado, así como de la Ley N° 29062 y del Decreto Legislativo N° 276°, a fin de que estas normas establezcan expresamente el plazo de prescripción de las faltas administrativas en que pueden incurrir los docentes y los servidores y funcionarios administrativos, no solo para garantizar la seguridad jurídica de estos empleados públicos, sino la eficiencia de la actuación de los órganos de las diferentes instancias descentralizadas del sector Educación a cargo de la investigación e imposición de sanciones.

En efecto, la prescripción administrativa desde el punto de vista de los administrados responde a un principio de seguridad jurídica que garantiza que los

¹⁴⁰ Cabe señalar que la Segunda Disposición Transitoria y Final del Reglamento de Procesos Disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura, aprobado por Resolución N° 042-2000-CNM, establece que son aplicables supletoriamente a dicho reglamento las disposiciones de la Ley N° 27444, en particular las referidas al procedimiento sancionador. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 5448-2006-PA/TC que “en segundo lugar, el demandante sostiene que se le ha aplicado retroactivamente el artículo 233.2 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sin embargo, ello no es exacto porque, cuando se inicia el procedimiento disciplinario –28 de febrero del 2002– contra el recurrente, dicha Ley –que prevé la interrupción del plazo de la prescripción– ya estaba vigente. Por ende, era plenamente aplicable el artículo 233.2, según el cual “[e]l plazo de prescripción solo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado”.

administrados no queden indefinidamente sometidos al poder sancionador de la administración y puedan conocer con certeza el momento en que no serán sancionados por la falta cometida. Desde el punto de vista de la administración, la prescripción se funda en un principio de eficacia administrativa que exige el establecimiento de períodos cortos que permitan una reacción inmediata de la administración.

Así también lo ha señalado el Tribunal Constitucional al indicar que:

“la figura jurídica de la prescripción no puede constituir, en ningún caso, un mecanismo para proteger jurídicamente la impunidad de las faltas que pudieran cometer los funcionarios o servidores públicos, puesto que esta institución del derecho administrativo sancionador no solo tiene la función de proteger al administrado frente a la actuación sancionadora de la administración, sino también, la de preservar que dentro de un plazo razonable los funcionarios competentes cumplan –bajo responsabilidad– con ejercer el poder de sanción de la administración contra quienes pueden ser pasibles de un procedimiento administrativo disciplinario.¹⁴¹

Respecto a la ejecución de las sanciones administrativas disciplinarias

Las leyes y reglamentos que regulan la carrera pública magisterial y administrativa no precisan si las sanciones administrativas aplicadas a los docentes o a los servidores y funcionarios administrativos se ejecutan con carácter inmediato o recién cuando dichas sanciones hayan ganado firmeza.¹⁴²

¹⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2775-2004-AA/TC de fecha de fecha tres del mes de noviembre de 2004 f.j. N° 3.

¹⁴² El artículo 212° de la Ley N° 27444 regula lo referente al acto administrativo

La precisión de este tema guarda singular importancia, toda vez que en la actualidad no hay uniformidad en su tratamiento y así, dentro del sector Educación, algunas unidades consideran que, interpuesto un recurso administrativo, la sanción debe ser suspendida y, por otra parte, hay quienes ejecutan inmediatamente la sanción.

A este respecto, el artículo 237.2° de la Ley N° 27444 dispone que la ejecución de las resoluciones de sanción a los administrados (en un procedimiento administrativo sancionador) serán ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa.

Sin embargo, cabe preguntarse si la disposición contenida en el artículo 237.2° de la Ley N° 27444 sería aplicable al procedimiento sancionador disciplinario, en la medida en que el artículo 229.2. de la misma ley establece que la potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normatividad sobre la materia, es decir por las normas especiales que regulan las diferentes carreras públicas, por ejemplo, la carrera administrativa, la carrera magisterial, la carrera diplomática, la carrera militar, etc.

Si bien, sobre el particular, existen diversas opiniones a favor y en contra, la Defensoría del Pueblo considera relevante su pronta regulación, a fin de que la ejecución de sanciones no quede librada a la interpretación de los órganos de las autoridades del sector Educación.

firme, al señalar que “Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”. Al comentar este artículo, Morón Urbina señala que el acto administrativo firme es aquel que ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias del recurso administrativo o contencioso-administrativo al haberse extinguido los plazos fugaces para ejercer el derecho de contradicción. En esa medida, vencidos los plazos, sin presentar recursos o habiéndolos presentado en forma incorrecta no se subsana, el administrado queda sujeto a estos actos, sin poder alegar petitorios, reclamaciones o instrumentos procesales análogos. (Morón Urbina, Juan Carlos. Op. Cit., p. 565).

2.3. La transparencia y el acceso a la información

Una de las características esenciales de un Estado democrático es la publicidad de sus actos y la transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos. Ello implica que los funcionarios del Estado deben rendir cuentas sobre las decisiones que adoptan y que las personas pueden solicitar y acceder a la información que obra en poder de las entidades estatales. En este sentido, los funcionarios y servidores públicos son gestores de una organización creada al servicio de la ciudadanía y, en consecuencia, sujetos a su permanente fiscalización.¹⁴³

De esta manera, un Estado democrático debe poner a disposición de la ciudadanía, en forma accesible, todos los datos relacionados con la gestión de los asuntos públicos, y reconocer el derecho de las personas a solicitar y obtener la información que obra en su poder. Así lo reconoce en el Perú, el artículo 2º inciso 5) de la Constitución Política.¹⁴⁴ La transparencia en la actuación de la administración pública no solo contribuye a combatir la corrupción, sino que, además, facilita la fiscalización de la gestión pública, permite una participación informada y fomenta una vigilancia ciudadana.

La falta de transparencia constituye un riesgo para la consolidación de privilegios, incumplimiento de deberes, abuso de funciones y actuación arbitraria por parte de la administración. La falta de transparencia, entonces, impide a la ciudadanía visualizar y comprender la naturaleza y dimensiones de las afectaciones que sufren contra sus derechos y las causas que las originan, así como también impide visualizar indicios de malas prácticas en la administración, limitando de esa manera las posibilidades

¹⁴³ Defensoría del Pueblo. *El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto*. Serie Informes Defensoriales, 3ra ed., Lima: Defensoría del Pueblo, 2001, p. 15.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

de enfrentar y resolver estos problemas.¹⁴⁵

No es casual que la afectación de derechos se produzca en condiciones de poca transparencia, de ausencia de la obligación de responder, cuando falta información pública o cuando los espacios de participación están cerrados. Esto induce a razonar que el aumento en las condiciones de transparencia dentro de una institución o proceso colectivo tiende a establecer una mejor situación con relación al respeto y garantías para el ejercicio de los derechos.¹⁴⁶

Por ello, desde la perspectiva de los derechos humanos, una política de transparencia se debería articular en dos planos normativos. En el primero se debería aplicar un estricto régimen de publicidad para los documentos administrativos que pudieran resultar claves para la toma de decisiones de los ciudadanos y para el ejercicio de la auditoría social sobre la gestión del Estado. En un segundo nivel se debería establecer un régimen que garantice la realización del derecho de acceso a la información pública, incluyendo mecanismos efectivos para reclamar administrativa y judicialmente por su cumplimiento.¹⁴⁷

a) Normas que regulan la transparencia en el sector educación

La Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la norma que desarrolla el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2º, inciso 5) de la Constitución Política del Perú. El reglamento de dicha ley fue aprobado por el Decreto Supremo N° 9072-2003-PCM de agosto del 2003 y posteriormente consolidado en el Texto Único

¹⁴⁵ López, Jaime, “Anticorrupción y Defensa de los Derechos Humanos”. En: Rincón Patiño, Rafael (Comp.). *Corrupción y Derechos Humanos, estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación (IPC), 2005, p. 69.

¹⁴⁶ Ibídem.

¹⁴⁷ Gruenberg, Christian, Op. Cit., p. 28.

Ordenado de la referida ley,¹⁴⁸ aplicable a toda la administración pública.

Por su parte, el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806 consagra el principio de transparencia de todas las actividades y disposiciones de las entidades de la administración pública. En esa medida, los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deben prever una adecuada infraestructura, así como organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere la citada Ley. En consecuencia: i) Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15° del referido TUO, ii) El Estado debe adoptar las medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública, iii) El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad, y iv) La entidad pública debe designar al funcionario responsable de entregar la información solicitada.

De igual manera, el TUO de la Ley N° 27806 establece la obligación de las entidades de la administración pública de difundir a través de los portales electrónicos institucionales que han instalado información sobre los documentos normativos y de gestión (organigrama, Reglamento de Organización y Funciones, plan operativo institucional, TUPA, entre otros), información presupuestal (presupuesto institucional de apertura, proyectos de inversión ejecutados, remuneraciones, beneficios, etc.), adquisición de bienes y servicios (plan anual de adquisiciones y contrataciones, convocatoria de procesos de contrataciones y adquisiciones, resultados de los procesos de

¹⁴⁸ Decreto Supremo N° 043-2003-PCM de fecha 24 de abril del 2003

contrataciones y adquisiciones), actividades oficiales de los funcionarios de la entidad, procedimientos administrativos que en ella se tramitan, entre otras.¹⁴⁹ Dicha obligación también se encuentra contenida en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Silencio Administrativo y su Reglamento.

Transparentar la información pública mediante el portal electrónico institucional comprende no solo el cumplimiento del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27806, sino también el cumplimiento de las normas citadas, en tanto contienen disposiciones de las cuales en forma explícita o, como resultado de una interpretación acorde con los principios de publicidad, transparencia y participación, se deriva la obligatoriedad de difundir ampliamente la información pública.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Artículo 5°.- “Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información:

1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde.
2. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones.
3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.
4. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.
5. La información adicional que la entidad considere pertinente.

Lo dispuesto en este artículo no exceptúa de la obligación a la que se refiere el Título IV de esta Ley relativo a la publicación de la información sobre las finanzas públicas.

La entidad pública deberá identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet”.

¹⁵⁰ Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo. *Cuarto Reporte y Balance Anual 2008 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009,

Con relación a esta obligación se debe precisar que el Ministerio de Educación cuenta en su portal institucional con la información señalada tanto en el artículo 5° del TUO de la Ley N° 27806 como en las citadas normas complementarias, es decir, cuenta con información sobre sus documentos de gestión, organigrama, presupuesto y ejecución del gasto, los procesos de contrataciones y adquisiciones, los niveles remunerativos de sus servidores y funcionarios, los proyectos de inversión que se van a realizar, las medidas de austeridad y racionalidad del gasto público, el TUPA, los gastos por concepto de publicidad, el plan anual de contrataciones y adquisiciones, entre otras.¹⁵¹

El caso de las UGEL y las DRE es distinto pues, de acuerdo con el nuevo esquema de descentralización política, económica y administrativa del país, estas entidades forman parte de la estructura orgánica de los gobiernos regionales. A este respecto, la Duodécima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, modificada por la Ley N° 27902, estableció que las direcciones regionales son las instancias responsables de la implementación y ejecución de las políticas nacionales y sectoriales y de las políticas regionales sectoriales en el ámbito regional, encontrándose bajo la dirección del sector y de la gerencia regional correspondiente.

Sin embargo, la Ley N° 28926 –que reguló el régimen transitorio de las direcciones regionales sectoriales de los gobiernos regionales y modificó la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales– señaló que las gerencias regionales son las responsables de la implementación de las políticas sectoriales nacionales y de las políticas regionales, siendo las direcciones regionales sectoriales órganos dependientes de las respectivas gerencias

p. 4. En: www.defensoria.gob.pe. (Consulta: 30 de marzo del 2001).

¹⁵¹ A este respecto se puede revisar: www.minedu.gob.pe.

regionales. De esta manera, la referida ley no solo contribuyó a fortalecer el proceso de descentralización, sino que atribuyó mayor responsabilidad a las gerencias regionales en la difusión e implementación de las políticas regionales sectoriales. De igual manera, dejó sin efecto la doble dependencia de las direcciones regionales, las cuales mantenían una dependencia técnico-normativa con el sector y una dependencia administrativa con el gobierno regional.¹⁵²

No obstante ello, la incorporación de las DRE a la estructura orgánica de los gobiernos regionales no ha sido uniforme. Si bien, en su mayoría, las DRE son órganos de la Gerencia de Desarrollo Social,¹⁵³ debido a que esta gerencia tiene, entre otras, competencia en materia de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación y deportes,¹⁵⁴ en el caso de los Gobiernos Regionales de La Libertad y Arequipa se crearon Gerencias Regionales de Educación.

En ese sentido, se puede sostener que, al ser órganos de la gerencia de desarrollo social u órganos de línea de los gobiernos regionales, las DRE no tendrían la obligación de crear portales institucionales, pues esta obligación compete a la entidad de la cual forman parte, por lo que la información sobre su organización, competencias y procedimientos administrativos, entre otras, se

¹⁵² Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 141. Hacia una Descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencias de competencias a los gobiernos regionales*. Serie Informes Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, p. 48.

¹⁵³ Cabe señalar que el numeral 2) del artículo 29-A de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, dispone que la Gerencia de Desarrollo Social tiene, entre otras, funciones específicas en dicha materia.

¹⁵⁴ Un ejemplo de ello serían los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Junín, Piura y Puno. Al respecto puede revisarse los Reglamentos de Organización y Funciones, así como los organigramas de estos Gobiernos Regionales, lo cuales pueden ser ubicados en los portales institucionales correspondientes (www.regionlambayeque.gob.pe, www.regionpiura.gob.pe, www.regionjunin.gob.pe, www.regionpuno.gob.pe).

debería encontrar en los portales institucionales de los gobiernos regionales a los cuales pertenecen.¹⁵⁵

Precisamente, a modo de ejemplo, se puede señalar que en los portales institucionales de los Gobiernos Regionales de Lambayeque y Puno existe un vínculo o enlace que contiene información de las DRE de dichos gobiernos regionales, referida a su organización, documentos de gestión, requisitos de los trámites administrativos, información presupuestal, procedimiento de transparencia y acceso a la información, formulario virtual de denuncia a las CADER, agenda del director de la DRE, información sobre boletas de pago, ingreso a planillas, entre otras. Asimismo, el portal del Gobierno Regional de la Libertad también tiene un vínculo que brinda información sobre la Gerencia Regional de Educación.

Pero la difusión de información a través de sus portales electrónicos institucionales no es la única obligación que tienen las instancias de gestión educativa descentralizada para cumplir con el principio de transparen-

¹⁵⁵ Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo llevó a cabo la supervisión de los portales de transparencia de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de departamento, los cuales, por mandato de la Ley N° 27806, deben actualizarse mensualmente, salvo en el caso en que la propia norma establece una actualización trimestral, como es el caso de la información presupuestal, así como la correspondiente a los proyectos de inversión pública en ejecución, la información del personal y la referida a los procesos de selección para las contrataciones y adquisiciones. En el caso de los portales de transparencia de los gobiernos regionales dicha supervisión se llevó a cabo entre el 5 y 23 de enero y entre el 5 y 9 de febrero. Como resultado de la mencionada supervisión se verificó que 24 Gobiernos Regionales cuentan con portales de transparencia operativos y difunden a través de ellos –con distintos niveles de cumplimiento– la información exigida por el TUO de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Solo el portal de transparencia del Gobierno Regional de Apurímac se encontró inoperativo en la fecha que se realizó la supervisión. Los portales de los gobiernos regionales alcanzaron un nivel general de cumplimiento de 57%, es decir, hubo una disminución de 17% respecto de la tercera supervisión en la cual se llegó al 74%, debido a un menor cumplimiento en la difusión de la información sobre adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, la información presupuestal y la referida a prácticas de buen gobierno (Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Defensoría del Pueblo. Op. Cit., pp. 5 y 6).

cia porque, teniendo como base dicho principio, el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED, señala en su artículo 9° que las I.E., UGEL, DRE y el MINEDU deben desarrollar una gestión educativa transparente, en concordancia con el Código de Ética de la Función Pública, señalándoles la realización de otras obligaciones propias de la gestión para cumplir con dicho principio.

Así, el referido reglamento señala que tales obligaciones serían: i) La capacitación sobre gestión y ética pública para docentes y empleados públicos, ii) La publicación a través de la página Web (en caso de que la tuvieran), pizarras o carteles, de las plazas presupuestadas vacantes de las instituciones y programas educativos públicos al inicio del año, para ser cubiertas por contrato, previa selección mediante concurso público, iii) La evaluación sistemática, objetiva, integral y permanente del personal, iv) La publicación de en las instituciones y programas educativos sobre la capacitación, uso y estado de cuenta de los recursos propios, v) Las medidas de simplificación de procedimientos y tiempo de duración de los mismos, vi) La transparencia en las contrataciones o nombramientos de personal administrativo o docente de su jurisdicción, así como de la contrataciones y adquisiciones estatales.

b) El acceso a la información pública

La obligación de atender solicitudes de información pública que realizan las personas se encuentra regulada en el Título III del TUO de la Ley N° 27806. Sin embargo, la realización de este derecho requiere de algo más que reglas formales. En efecto, el desafío de transparentar la gestión del Estado y de garantizar el derecho de acceso a la información implica un conjunto de reformas y medidas positivas que deben ser tomadas por los gobiernos. Por ejemplo, se deben

crear o formar funcionarios públicos capacitados y motivados, nuevos circuitos administrativos, efectivo monitoreo del cumplimiento de esta obligación de cada una de las entidades públicas y de una sociedad civil conocedora de sus derechos.¹⁵⁶

Sobre este particular es necesario señalar que el primer párrafo del artículo 3° de la Ley N° 27806 dispone que los funcionarios responsables de brindar información pública deben prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información que poseen y producen las entidades de la administración pública. Asimismo, el inciso 2) de dicho artículo establece que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas básicas destinadas a garantizar y promover la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública. En esa misma línea, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ha dispuesto que el titular de la entidad debe adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El cumplimiento efectivo de las referidas obligaciones supone que las entidades públicas deban destinar recursos personales y materiales que abonen en la realización del derecho fundamental de acceso a la información pública. Sin embargo, en el contexto peruano, sobre todo en las zonas rurales alejadas de las capitales de provincia, las entidades públicas no siempre pueden contar con tales recursos. A esta limitación se suele sumar la falta de disposición de los funcionarios públicos a adoptar soluciones imaginativas que privilegien la satisfacción del derecho fundamental de acceso a la información.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Gruenberg, Christian. *Op.Cit.*, p. 28.

¹⁵⁷ Defensoría del Pueblo. *Balance...*, p. 85.

2.4. La participación y vigilancia ciudadana

La participación ciudadana es el derecho que tienen todas las personas de formar parte de la vida social y política de la comunidad y del país en general, así como de participar en la toma de decisiones sobre aspectos importantes como, por ejemplo, la elección de autoridades o el control de la gestión de éstas para que cumplan su labor.¹⁵⁸

Por su parte, la vigilancia ciudadana es un derecho y un mecanismo de participación que los ciudadanos pueden ejercer para fiscalizar o controlar la gestión pública con el fin de fortalecerla y concertar sus propuestas para lograr el desarrollo de todos. Vigilar no es una concesión que hace el Estado a los ciudadanos y tampoco la búsqueda gratuita de la confrontación de la sociedad civil con el Estado. Se trata de tender puentes entre la ciudadanía y las autoridades y funcionarios públicos. En ese sentido, la vigilancia ciudadana es propositiva, ya que su finalidad es contribuir a la democratización de la gestión pública, para que ésta sea más transparente, eficiente y participativa.¹⁵⁹ Así, la vigilancia ciudadana funciona como un derecho facilitador, es decir, un derecho que permite incorporar otros derechos ciudadanos.

2.4.1. Los órganos de participación y vigilancia ciudadana en el sector educación

Precisamente con relación a la participación y vigilancia ciudadana en el ámbito educativo, la Ley General de Educación establece que estos derechos se desarrollan en las diferentes instancias educativas de gestión descentralizada a través de distintos órganos creados para tal fin.

¹⁵⁸ Asociación Civil Transparencia. *La vigilancia como mecanismo de participación ciudadana*, p. 5. En: www.transparencia.org.pe.

¹⁵⁹ Defensoría del Pueblo. *Manual de capacitación en vigilancia ciudadana para formadores y formadoras locales*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004, p. 18.

a) El Consejo Nacional de Educación (CNE)

La Ley General de Educación señala que el Ministerio de Educación tiene un órgano especializado, consultivo y autónomo que es el Consejo Nacional de Educación (CNE), conformado por personalidades especializadas y representativas de la vida nacional, seleccionadas con criterios de pluralidad e interdisciplinariedad (artículo 81º).

El objetivo del CNE es promover la formulación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) y de las correspondientes políticas de Estado para su realización, estudiar y evaluar el funcionamiento de la educación, opinar de oficio sobre la política educativa, a fin de darle continuidad y contribuir a su perfeccionamiento, institucionalizar en el sector Educación la concertación y vigilancia ciudadanas, participar en la formulación de acuerdos y planes nacionales de educación y, en general, promover la cooperación entre la sociedad civil y el Estado para el desarrollo de la educación a mediano y largo plazo.

Asimismo, el CNE promueve procesos participativos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas de mediano y largo plazo, con vigilancia ciudadana, y para ello organiza, en forma descentralizada, reuniones, diálogos, consultas, estudios e investigaciones, eventos y actividades de difusión, y concierta propuestas y acuerdos.

b) El Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE)

En el ámbito regional, la Ley N° 28044 señala que el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional (PER) es el Consejo

Participativo Regional de Educación (COPARE). Dicho consejo está integrado por el Director Regional de Educación (quien lo preside) y representantes de docentes, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa local e instituciones públicas y privadas de la región (artículo 78°).

A su vez, el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo señala como funciones específicas del COPARE, entre otras, las de: i) Canalizar la participación de la sociedad civil en la gestión educativa del gobierno regional mediante su intervención democrática en la elaboración, seguimiento y evaluación del PER y ii) Desarrollar y conducir mecanismos de vigilancia ciudadana y de rendición de cuentas que aseguren la transparencia de la gestión educativa (artículo 59°).

Cabe señalar que el referido Reglamento establece como responsabilidad de la DRE coordinar y convocar a los estamentos de la sociedad que conforman los COPARE, así como proponer el reglamento de organización y funciones de dicho consejo para su aprobación.

c) El Consejo Participativo Local de Educación (COPALE)

En el ámbito local, la Ley General de Educación ha dispuesto que el órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana durante la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Local (PEL) es el Consejo Participativo Local de Educación (COPALE). El referido consejo está integrado por el director de la UGEL y los representantes de los estamentos que conforman la comunidad educativa, de los sectores económicos productivos, de las municipalidades y de las instituciones públicas y privadas más significativas. Además, el COPALE

participa anualmente en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la UGEL (artículo 75°).

Al igual que en el caso del COPARE, el Decreto Supremo N° 009-2005-ED también establece funciones específicas al COPALE: i) Canalizar la participación de la comunidad local en la elaboración, seguimiento y evaluación del PEL y ii) Participar en la elaboración y rendición de cuentas del presupuesto de la UGEL, cuidando de la transparencia y gestión educativa (artículo 50°).

d) El Consejo Educativo Institucional (CONEI)

Finalmente, en el plano de las I.E., la Ley señala que el Consejo Educativo Institucional (CONEI) es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana. Este consejo está presidido por el director de la I.E. e integrado por los subdirectores, representantes de los docentes, de los estudiantes, de los ex alumnos y de los padres de familia, pudiendo exceptuarse la participación de estos últimos cuando las características de la institución lo justifiquen. Pueden integrarlo, además, otras instituciones de la comunidad por invitación a sus miembros. En el caso de las instituciones públicas que funcionen como centros educativos unidocentes y multigrados, el CONEI se conforma sobre la base de los miembros de la comunidad educativa que componen la Red Educativa (artículo 69°).

El Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo señala funciones específicas para el CONEI, entre las cuales se puede destacar a las siguientes: i) Participar en la formulación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional (PEI); ii) Participar en el Comité de Evaluación para el ingreso, ascenso y permanencia del personal docente y administrativo de la institución,

de acuerdo con la normativa específica que emite el MINEDU; iii) Vigilar el acceso a la matrícula oportuna y asistencia de los estudiantes en la I.E.; iv) Cautelar el cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad en las I.E. públicas; v) Vigilar el adecuado destino de los recursos de la I.E. y aquellos que, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Asociación de Padres de Familia, estén comprometidos con las actividades previstas en el Plan Anual de Trabajo; vi) Colaborar con el Director de la I.E. en garantizar el cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada del personal docente y administrativo.

e) Las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA)

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 28628, las APAFA tienen atribuciones directas o mediante su representante en el CONEI para participar en el proceso educativo de sus hijos y en la gestión de las I.E. Las principales son: i) Vigilar la distribución oportuna y el uso adecuado del material educativo que utilizan los estudiantes, ii) Velar por la mejora de los servicios, infraestructura, equipamiento, mobiliario escolar y materiales, tanto educativos como lúdicos, iii) Recibir información sobre el manejo administrativo, financiero y económico de la institución educativa, iv) Denunciar ante los órganos competentes las irregularidades que se produzcan en las I.E. y participar, mediante veedores, en los procesos de adquisición de bienes y servicios que se realicen en las I.E. y en los comités especiales que se constituyan en los órganos intermedios de gestión descentralizada, en el marco de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y demás normas vigentes.

A pesar de la existencia de estas instancias de participación y vigilancia ciudadana, algunos estudios, como

el de Cuglievan y Rojas,¹⁶⁰ revelan que la participación de los padres está íntimamente relacionada al acceso de recursos, y, por ende, al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de las escuelas. La necesidad de conseguir estos recursos contribuye a que la participación de los padres sea comprendida desde un punto de vista más bien utilitario, como medio para acceder a bienes o mejoras. Si bien la nueva mirada de la escuela incorpora al padre de familia como un aliado importante y le asigna mayor espacio de participación y responsabilidad en la educación de sus hijos, este nuevo rol no es reconocido por los demás actores. Ello obstaculiza su participación efectiva en la gestión educativa, pues cuando intervienen no son considerados lo suficientemente (o “igualmente”) válidos para deliberar en este tipo de asuntos o decisiones.

Las referidas autoras señalan que en el caso de la participación de los padres de familia en las APAFA se puede advertir que algunos de ellos se mantienen reacios a participar en dichas asociaciones debido a que consideran que les demandará mucho tiempo y porque creen que el manejo de recursos puede ser una responsabilidad complicada.¹⁶¹

De igual manera, en el caso de los CONEI advirtieron una resistencia a incorporar a los padres de familia y estudiantes como actores con participación legítima en la toma de decisiones al interior de la escuela. Según uno de los argumentos que más se utilizaron para ello, los padres y los estudiantes no contaban con elementos ni información adecuada para adoptar decisiones. Esta situación haría suponer que, por

¹⁶⁰ Cuglievan, Gisèle y Rojas, Vanessa. “La gestión escolar en el marco de la autonomía, una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales en Lima”. En: BENAVIDES, Martín (Ed). *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú. Contribuciones empíricas para el debate* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2008, p. 328.

¹⁶¹ *Ibidem*.

el momento, el CONEI constituye un espacio de participación meramente formal y que responde a las exigencias normativas del sector, pero al cual aún no se le confiere un valor y sentido dentro de los objetivos y funcionamiento de las escuelas.¹⁶²

Ello evidencia que el esfuerzo de las diferentes instancias de gestión educativa al acompañar a las escuelas en la conformación y funcionamiento de los CONEI y por capacitar a sus miembros no ha sido suficiente, lo cual está generando que, en la práctica, dichos consejos no promuevan los fines para los que fueron creados.

Cabe señalar que en el Documento Defensorial N° 001 también se puso en evidencia la debilidad de las organizaciones de padres de familia y de los CONEI para ejercer vigilancia sobre los aspectos relacionados con la gestión de las I.E., ya sea porque en algunos casos existe una complicidad de los dirigentes sociales con sus autoridades o porque, como ocurre en la mayoría de los casos, existe una falta de información sobre las normas, procesos y herramientas de vigilancia. Esta situación no permite a los padres de familia ser un contrapeso a la falta de control de las DRE y UGEL respecto de las funciones de los docentes y directores de las I.E.

¹⁶² Ídem, 331.

CAPÍTULO III
LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN
SIN CORRUPCIÓN 2007”.
RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

3.1. Campaña “Educación sin Corrupción” 2007

La Campaña “Educación sin Corrupción” fue una estrategia de incidencia de la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil PROÉTICA destinada a visibilizar la problemática de la corrupción educativa para que, desde el debate público, se pudiera promover la adopción de medidas correctivas en el marco de un proceso de reforma del sector.

Conforme se ha detallado en el primer capítulo de este Informe, el sustento de la Campaña fue no solo el alto índice de quejas que anualmente recibe la Defensoría el Pueblo en contra del sector Educación, sino, fundamentalmente, el efecto negativo que ejerce la corrupción en la calidad educativa. Si bien diversos aspectos de la educación pública se encuentran sometidos en la actualidad a un severo escrutinio público, la corrupción aún se percibe como un tema de segundo plano y, como tal, no forma parte del análisis sobre las razones de la crisis educativa en el país.

Como antecedente de esta campaña se debe mencionar la campaña–piloto desarrollada en el 2006, en seis regiones del país: Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, Lambayeque y Loreto. La estrategia de ésta se articuló sobre la base de cuatro líneas de acción:

- i. Recepción de quejas a través de Internet y en las oficinas descentralizadas de la Defensoría del Pueblo.
- ii) Difusión, sensibilización y capacitación de actores sociales involucrados.
- iii) Evaluación de las quejas y seguimiento en las instancias; y

- iv) Análisis, elaboración del Documento Defensorial N° 001 y presentación pública.

Debido al impacto positivo que generó el Documento Defensorial en el sector Educación, la Defensoría del Pueblo y PROETICA realizaron una segunda campaña para lo cual se amplió su ámbito de acción. De este modo, durante el 2007 se llevó a cabo la segunda versión de la Campaña “Educación sin Corrupción” que se inició el 1 de abril y culminó el 30 de noviembre de ese año en un total de 12 departamentos. Por un lado, Cusco, Junín y Lambayeque como una estrategia de seguimiento de la primera campaña; y, por otro lado, Apurímac, Ica, La Libertad, Lima y Callao, Madre de Dios, Piura, Puno y Tumbes, en los cuales la campaña se realizaba por primera vez.

3.2. Tipología de las quejas recibidas

Cabe precisar que las quejas recibidas durante la Campaña–Piloto “Educación sin Corrupción 2006” fueron clasificadas de acuerdo con el ámbito en el cual se produjo el hecho que vulneró el derecho a la educación. De este modo se definieron dos grandes ejes: i) Gestión Educativa y ii) Gestión Institucional. En el primer eje se clasificaron las quejas que daban cuenta de hechos generados en la prestación del servicio educativo (p.e., en la escuela, en el aula); en el segundo eje se clasificaron las quejas referidas a hechos generados en el ámbito administrativo del sector Educación (p.e., UGEL, DRE). Asimismo, teniendo en cuenta que durante la campaña–piloto se recibieron quejas de distinta naturaleza que no estaban relacionadas con actos de gestión educativa ni institucional como, por ejemplo, abusos sexuales o maltrato, se consideró necesario crearles un grupo especial denominado “otros hechos vulneratorios”.

Si bien la Campaña “Educación sin Corrupción 2007” utilizó la misma estrategia para el levantamiento de

información, con vistas a obtener un mejor análisis de las quejas, así como una mejor comprensión del fenómeno de la corrupción, se consideró necesario agrupar las quejas de acuerdo con la siguiente tipología:

- a) Casos de corrupción.
- b) Casos que generan espacios para la corrupción.
- c) Otros casos que afectan el derecho a la educación.

Esta clasificación responde a la necesidad de identificar con mayor claridad aquellas conductas que constituyen actos de corrupción propiamente dichos y que, como tales, se encuentran tipificados como ilícitos penales en la normatividad peruana. De este modo se ha diferenciado aquellos casos que responden a problemas de gestión que generan espacios para la comisión de actos de corrupción o que eventualmente pueden ser expresión de ellos. Finalmente, se ha mantenido el rubro “otros”, en el cual se ha incluido a aquellos casos que si bien no son casos de corrupción, sí constituyen una afectación a la indemnidad sexual y a la integridad personal de los estudiantes y que, por consiguiente, requieren una atención urgente por parte de las autoridades.

La clasificación de las quejas en el presente informe responde a la siguiente tipología y cuya descripción se presenta en el Anexo 1:

a) *Casos de corrupción*

- Cobro indebido
- Uso indebido del cargo
- Venta de notas
- Nepotismo
- Impunidad
- Irregularidad en el manejo de material educativo

b) Casos que generan riesgos para la comisión de actos de corrupción

- Irregularidad en procedimientos administrativos
- Incumplimiento del dictado de clases
- Incumplimiento del período escolar
- Incumplimiento de obligaciones para garantizar una infraestructura adecuada
- Incumplimiento del currículo escolar
- Irregularidad en el desplazamiento de personal
- Irregularidad en la contratación o nombramiento de personal
- Irregularidad en la contratación o adquisición de bienes o servicios
- Deficiencia en las medidas de control
- Falta de transparencia y deficiencia en el acceso a la información
- Irregularidad en las planillas de pagos

c) Otros hechos vulneratorios que afectan el derecho a la educación

- Atentados contra la integridad
- Acoso sexual
- Violación sexual

3.3. Resultado de la supervisión

En las 12 zonas de intervención en donde se desarrolló la Campaña, la Defensoría del Pueblo recibió un total de 2,065 casos. Estos casos comprenden quejas, mediaciones y denuncias,¹⁶³ conforme al siguiente cuadro.

¹⁶⁴ De acuerdo con el Protocolo de Actuaciones Defensoriales.

Campaña Educación sin Corrupción 2007			
Total de casos atendidos			
Quejas recibidas	Solicitudes de mediación	Pedidos de orientación	Total
1,519	66	480	2,065

De las 1,519 quejas recibidas e investigadas por la Defensoría del Pueblo, total 1,071 quejas de ese número total fueron declaradas fundadas, es decir, se determinó que existió una afectación de los derechos de la persona que presentó la queja. Por otra parte, 397 quejas fueron declaradas infundadas debido a que no se verificó afectación del derecho y 51 quejas se concluyeron por falta de información.

Campaña Educación sin Corrupción Situación de la investigación de las denuncias recibidas			
		Cantidad	Porcentaje
Concluidas	Fundadas	1,071	70.5 %
	Infundadas	397	26.1%
	Archivadas por falta de información	51	3.4%
Total		1,519	100 %

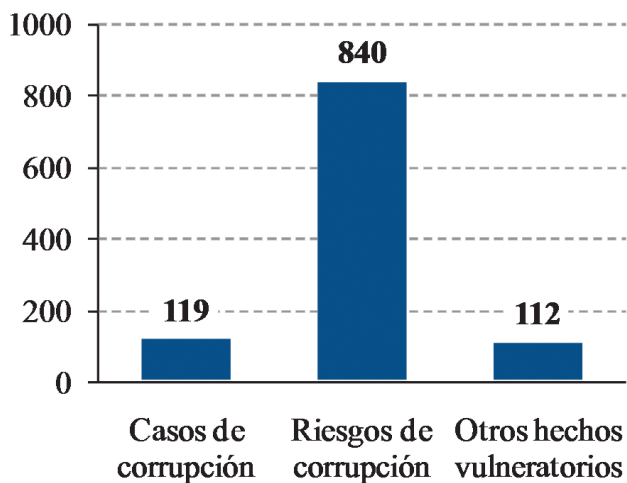
a) Consolidado de quejas según tipología

De acuerdo a la tipología desarrollada, si bien un 11,1% de las quejas responde a actos de corrupción propiamente dichos, un preocupante 78,4% de las quejas está referido a casos en donde se advierten espacios para la corrupción.

Tabla N° 1

	Cantidad	(%)
Corrupción	119	11,1
Riesgo de corrupción	840	78,4
Otros hechos vulneratorios	112	10,5
TOTAL	1,071	100,0

Gráfico N° 1



b) Casos de corrupción

Dentro de los casos clasificados como involucrados en corrupción, las quejas más recurrentes estuvieron referidas a casos de cobros indebidos (45,4%) seguidas de las quejas por uso indebido del cargo (40,3%), conforme se advierte en la siguiente tabla.

Tabla N° 2

	Cantidad	Part. (%)
Cobros indebidos	51	45,4
Uso indebido del cargo	48	40,3
Impunidad	8	6,7
Venta de notas	8	4,2
Nepotismo	3	2,5
Sustracción y venta de material educativo	1	0,8
Total	119	100,0

c) Casos que representan riesgos de corrupción

En este grupo que contiene el mayor número de quejas, los casos registrados estuvieron referidos a irregularidades en los procedimientos administrativos (21,4%), seguidos de las quejas de incumplimiento en el dictado de clases (17,0%).

Tabla N° 3

	Cantidad	Part. (%)
Irregularidades en el procedimiento administrativo	169	21,4
Incumplimiento del dictado de clases	143	17,0
Irregularidad en la planilla de pagos	124	14,8
Deficiencias en las medidas de control	122	13,2
Irregularidades en contratación y nombramiento de personal	107	12,7
Incumplimiento de obligación para garantizar infraestructura adecuada	67	8,0
Irregularidades en el desplazamiento del personal	49	5,8
Falta de transparencia y en el acceso a información	32	3,8
Incumplimiento de la currícula escolar	10	1,2
Condicionamiento de la matrícula	6	0,7
Irregularidades en distribución de material	5	0,6
Condicionamiento para adquisición de material educativo	2	0,2
Irregularidades en adquisición de bienes y servicios	2	0,2
Incumplimiento del período escolar	1	0,1
Irregularidades en el manejo de material educativo	1	0,1
Total	840	100,0

d) Consolidado de las quejas referidas a otros hechos vulneratorios

En este grupo de quejas sobresalen los casos referidos a atentados contra la integridad (71,4%), seguidos por los relacionados con acoso sexual (20,5%).

Tabla N° 4

	Cantidad	Part. (%)
Atentado contra la integridad	80	71,4
Acoso sexual	23	20,5
Violación sexual	6	5,4
Irregularidades de APAFA	2	1,8
	1	0,9
Total	112	100,0

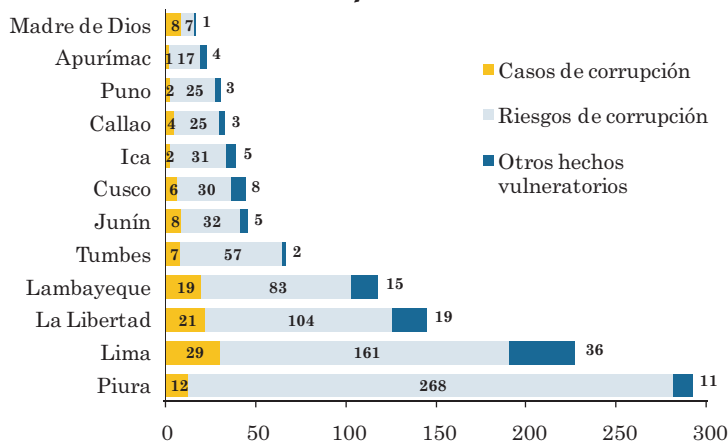
e) Consolidado de quejas según zona de intervención

El mayor número de quejas se registró en Piura (291), de las cuales el 4,1% corresponde a casos de corrupción, el 92,1% está referido a quejas que generan riesgos de corrupción y el 3,8% a otros hechos vulneratorios. La segunda zona de intervención con mayor número de quejas fue Lima (226). De éstas, el 12,8% corresponde a casos de corrupción, el 71,2% a riesgos de corrupción y el 15,9% a otros hechos vulneratorios.

Tabla N° 5

	Casos de corrupción		Riesgos de corrupción		Otros hechos vulneratorios		Total	
	Cant.	(%)	Cant.	(%)	Cant.	(%)	Cant.	(%)
Piura	12	4,1	268	92,1	11	3,8	291	100,0
Lima	29	12,8	161	71,2	36	15,9	226	100,0
La Libertad	21	14,6	104	72,2	19	13,2	144	100,0
Lambayeque	19	16,2	83	70,9	15	12,8	117	100,0
Tumbes	7	10,6	57	86,4	2	3,0	66	100,0
Junín	8	17,8	32	71,1	5	11,1	45	100,0
Cusco	6	13,6	30	68,2	8	18,2	44	100,0
Ica	2	5,3	31	81,6	5	13,2	38	100,0
Callao	4	12,5	25	78,1	3	9,4	32	100,0
Puno	2	6,7	25	83,3	3	10,0	30	100,0
Apurímac	1	4,5	17	77,3	4	18,2	22	100,0
Madre de Dios	8	50,0	7	43,8	1	6,3	16	100,0
Total	119	11,1	840	78,4	112	10,5	1071	100,0

Gráfico N° 2



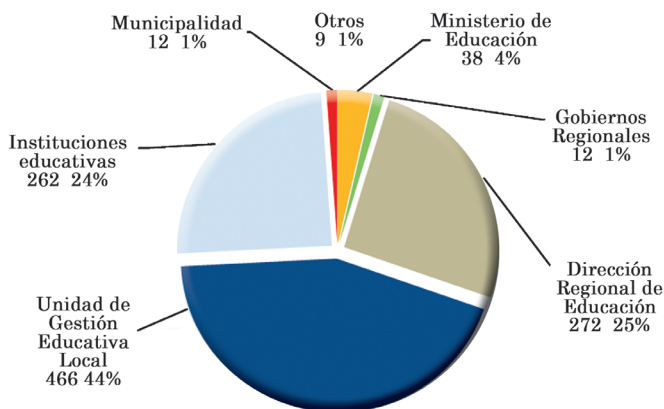
f) Consolidado de quejas según institución

En la tabla que se presenta a continuación se puede observar que del total de quejas presentadas, el mayor número de ellas estuvo dirigido en contra de las UGEL (43,5%), en tanto que las quejas presentadas contra las DRE equivalen al 25,4% del total. De ello se colige que el 68,9% de las quejas se concentra en las instancias descentralizadas de gestión educativa.

Tabla N° 6

	Cantidad	Part. (%)
Unidad de Gestión Educativa Local	466	43,5
Dirección Regional de Educación	272	25,4
Institución educativa	262	24,5
Ministerio de Educación	38	3,6
Gobierno Regional	12	1,1
Municipalidad	12	1,1
Otros	9	0,8
TOTAL	1,071	100,0

Gráfico N° 3



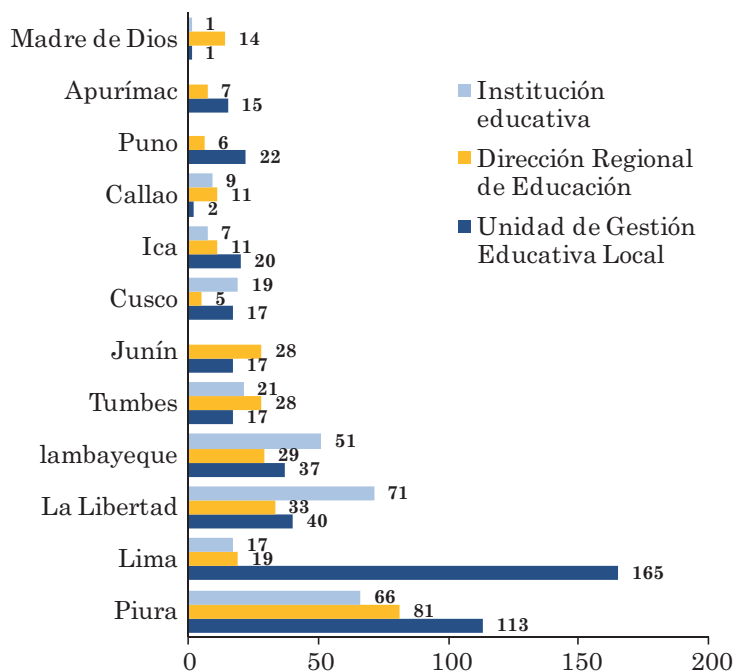
g) Consolidado de quejas por institución y zona de intervención

La instancia de gestión educativa descentralizada más quejada en Apurímac, Cusco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Puno fue la UGEL, mientras que en el Callao, Junín, Madre de Dios y Tumbes fue la DRE.

Tabla N° 6

Región	UGEL	DRE	IE	Minedu	Otros	Gob. Reg.	Total
Piura	113	81	66		19	12	291
Lima	165	19	17	25			226
La Libertad	40	33	71				144
Lambayeque	37	29	51				117
Tumbes	17	28	21				66
Junín	17	28					45
Cusco	17	5	19	3			44
Ica	20	11	7				38
Callao	2	11	9	8	2		32
Puno	22	6		2			30
Apurímac	15	7					22
Madre de Dios	1	14	1				16
Total	466	272	262	38	21	12	1.071

Gráfico N° 3



3.4. Análisis de las quejas

De manera preliminar se debe precisar que el objetivo principal en la identificación de los tipos de quejas referidos a la corrupción no es formular proyecciones estadísticas, toda vez que ello resultaría imposible. En efecto, en tanto que un rasgo fundamental de la corrupción es su predisposición al secreto, la elaboración de una muestra válida conduciría a un debate en el cual difícilmente se encontraría consenso.

Por lo tanto, los únicos datos que se conocen proceden de aquellos casos que son denunciados, y es solo a partir de ellos que se puede evaluar la naturaleza, la extensión y la profundidad de la problemática de la corrupción.

Ahora bien, para efectos del análisis de las cifras mostradas se ha tomado como universo el total de las 1,071 quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo, las cuales, por lo demás, se presentan de acuerdo con la tipología utilizada.

3.4.1. Casos de corrupción

a) Cobros indebidos

Las quejas fundadas por cobros indebidos que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo fueron cincuenta y uno (51). En el número total de las quejas se advierten distintas situaciones o modalidades de exigencia de cobros e intencionalidades que pueden ser clasificadas en dos grupos. El primero corresponde a los cobros destinados al beneficio privado, ya sea del profesor o del director de la I.E.; el segundo se vincula con los cobros destinados a aliviar la escasez de recursos económicos de la I.E.

Aun cuando los dos supuestos carecen de un sustento legal, existen marcadas diferencias entre ambos, pues en el segundo caso resulta claro que no existe la intención de obtener una ventaja indebida por parte de la persona que realiza el cobro. Ahora bien, no obstante la ausencia de dolo en estos casos, se debe tener presente la existencia de un claro riesgo para la comisión de actos de corrupción en la medida en que dichos cobros no tienen mecanismos formales de control, riesgo que se incrementa si el cobrador no rinde cuentas del monto recaudado.

Con la finalidad de ejemplificar los supuestos descritos, a continuación se presentan algunos ejemplos a partir de las quejas recibidas.

Casos de cobros en beneficio de la I.E.

Se supo de directores y/o profesores de I.E. que exigieron dinero a los padres de familia para realizar actividades deportivas, culturales o científicas en la escuela. En uno de los casos, los profesores retiraron de la I.E. a los alumnos que no pagaron la cuota para las mejoras del colegio. En otro caso se exigió el pago de S/. 3.00 nuevos soles para la compra de papel y arreglos del aula; y, en otro, se condicionó la entrega de cuadernos de ejercicios y de inglés al pago de la cuota para pagar los servicios de agua, luz, y teléfono.

En estos casos se puede observar que el cobro al alumnado se realizó compulsivamente y con condicionamientos. Ello permite plantear dos hipótesis: i) que tanto los padres de familia como los profesores o directores en los casos descritos desconocen los alcances del derecho a la gratuidad de la educación; ii) que aun conociendo los alcances del derecho a la gratuidad de la educación, consideran que ante la falta de recursos para el mantenimiento de la infraestructura o para la realización de las actividades extracurriculares no queda otra alternativa, pues el Estado no cumple con tales obligaciones.

Asimismo, cabría inquirir sobre los motivos por los cuales estas I.E. carecen de recursos para realizar el mantenimiento de su infraestructura o para el pago de los servicios básicos de agua, luz y teléfono. Estos motivos podrían incluir desde limitaciones presupuestarias (falta de asignación o insuficiente asignación de recursos) hasta una ineficiente gestión o ejecución de los recursos asignados.

Casos de transacciones comerciales vinculadas a la labor educativa

Existen casos en que los profesores, paralelamente

a su labor docente, venden material educativo a los alumnos (separatas del curso que dicta) como una forma de obtener un ingreso adicional. En un caso concreto se supo de una profesora que sacó fotocopias de un libro a los alumnos y exigió el pago de éstas como condición para que rindiesen el examen de su curso. En este caso, lo preocupante es que este hecho fue puesto en conocimiento del director de la I.E., pero éste no inició investigación alguna al respecto.

En estos casos se configura la falta administrativa prevista en el inciso d) del artículo 35º de la Ley N° 29062, que prohíbe a los docentes realizar actividades comerciales o lucrativas en beneficio propio o de terceros, aprovechando el cargo o la función que asume dentro de la I.E.

Los ejemplos descritos permiten suponer que estos docentes tratan de conseguir mayores ingresos económicos o ingresos complementarios a su remuneración, lo cual se puede deber a múltiples factores, entre los que también se podría considerar la baja remuneración que perciben, lo cual tendría que ser analizado por las correspondientes instancias de gestión educativa descentralizada. Si bien esto no es una justificación para la comisión de los actos de corrupción, sí permite tener una aproximación a las motivaciones que subyacen a estos actos.

Casos de exigencia de adquisición de bienes no obligatorios

Se han registrado casos en los que se exige a los alumnos y padres de familia la compra de indumentaria distinta al uniforme del colegio para realizar una actividad deportiva, condicionando la asistencia al colegio a la adquisición y uso de dicha indumentaria. Tales situaciones constituyen un claro ejemplo de

vulneración del derecho a la gratuidad de la educación, pues se exige la compra del uniforme a pesar de que la norma establece que el uso de éste no es obligatorio.

Un supuesto similar se presenta cuando se cobra dinero a los alumnos o a los padres de familia para cubrir viajes de capacitación, estímulos o remuneraciones de los docentes o auxiliares de educación. En un caso concreto, la dirección de una I.E. realizó cobros por concepto de matrícula y obligó a los padres de familia a comprar 10 tickets para una “pollada” que permitiría financiar los pasajes de los profesores para un curso de capacitación. También se presentó el caso en que los presidentes de los comités de aula de una I.E. acordaron en una reunión el cobro de determinados montos a los alumnos para poder pagar a los profesores que participaron en la elaboración del Proyecto Educativo Institucional (PEI). En otro caso se exigió a los alumnos de una I.E. el pago de una determinada cantidad para poder pagar las remuneraciones de los auxiliares y el estipendio a los profesores que prestaban servicios *ad honorem*.

En estos casos se puede observar que los cobros indebidos a los alumnos y padres de familia se sustentan en disposiciones o acuerdos de los directores de las I.E. y de los propios padres de familia, situación que torna más difícil el control. En efecto, en el caso del cobro de los padres de familia, si bien no hay mal uso de la función pública, sin embargo es responsabilidad del director de la I.E. advertir que el condicionamiento de dicho pago a los padres de familia afecta el derecho a la gratuidad de la educación.

Casos de cobros en beneficio de los docentes o autoridades educativas

Lamentablemente, existen casos de cobros indebidos que se han presentado en los diversos procedimientos

administrativos que se realizan en las I.E. Así, en un caso, una I.E. cobró S/. 50 nuevos soles por concepto de certificados de notas. En otro, la subdirectora de una I.E. cobró al padre de familia S/. 6.00 nuevos soles por certificado de estudios de su hijo; y, en otro caso, pese a solicitar el pago de S/. 20 nuevos soles por la expedición de un certificado de estudios, un director otorgó una constancia simple, exigiendo un cobro adicional para la expedición del certificado solicitado.

a.1) Marco legal

Se denomina ‘cobro indebido’ al que es realizado por la administración a los padres y/ o alumnos sin contar con la habilitación legal correspondiente.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo ha podido advertir que estos cobros se efectúan no solo durante la matrícula escolar, sino a lo largo del período escolar, lo cual vulnera el derecho a la gratuidad de la educación, así como el acceso y la permanencia del alumno en el proceso educativo.

Como se ha señalado oportunamente, uno de los elementos que conforman el contenido esencial del derecho a la educación es el acceso a una educación adecuada, el cual, de acuerdo con la normatividad internacional, tiene tres dimensiones: i) no discriminación; ii) accesibilidad material; y iii) accesibilidad económica. Precisamente, la accesibilidad económica está relacionada con el derecho a la gratuidad de la educación mediante el cual se busca garantizar que no existan obstáculos económicos en el acceso y permanencia de las personas en los procesos educativos.

El derecho a la gratuidad se encuentra reconocido no solo en diferentes instrumentos internacionales sobre

derechos humanos que el Perú ha ratificado,¹⁶⁴ sino también en el artículo 17° de la Constitución Política, en el cual se señala que:

“La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas, el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuentan con recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación”.

En la legislación nacional, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 4° de la Ley N° 28044 que dispone que:

“La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos”.

Esta disposición se complementa con lo dispuesto en el artículo 13° de la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, que establece que:

“El Ministerio de Educación, en cooperación con otras entidades estatales que brindan los servicios en áreas rurales, promueve la distribución gratuita de raciones de desayuno o almuerzos, de

¹⁶⁴ Entre los cuales se debe mencionar a la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el ámbito regional se puede mencionar al Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”.

textos y útiles escolares, de uniformes y calzado escolar, incluyendo necesariamente la atención a las niñas y adolescentes de las escuelas rurales”.

En virtud de la referida normativa, el derecho a la gratuidad implica, entre otros aspectos, la gratuidad de los costos de matrícula, así como la prohibición de cobros y de la exigencia de compra y uso obligatorio de uniformes que imposibiliten la permanencia del alumno.¹⁶⁵ Por ello, las autoridades públicas (ya sea del gobierno nacional, regional o local), los directores de las escuelas o los miembros de las APAFA no pueden establecer cobros que condicionen la matrícula de los estudiantes. A ello se debe sumar lo establecido en el inciso a) del artículo 19° del Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo que señala como función del director de la I.E. supervisar y evaluar la adecuada prestación del servicio educativo.

A pesar del marco normativo desarrollado, la Defensoría del Pueblo ha podido detectar cobros indebidos en las I.E. públicas por diferentes conceptos, lo que termina afectando el acceso y la permanencia de los estudiantes.

b) Uso indebido del cargo

El uso indebido del cargo está definido de manera general para identificar a cualquier acción de un funcionario que hace uso de su función pública con fines de aprovechamiento personal. Del total de quejas por corrupción, cuarenta y ocho (48) están referidas al uso indebido de la función pública.

Entre las quejas más resaltantes se puede citar el caso del director de una I.E que vendió el mobiliario escolar

¹⁶⁵ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 131. Gratuidad en las Escuelas públicas: Un compromiso pendiente*. Serie Informes Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 86-87. Otros aspectos del derecho a la gratuidad tiene que ver con la entrega de raciones de desayuno o almuerzos, de textos y útiles escolares, de uniformes y calzado escolar, incluyendo necesariamente la atención a las niñas y adolescentes de las escuelas rurales.

a una academia privada. En otro caso, los docentes y el director de una I.E. utilizaban los ambientes de la escuela como viviendas. Sin embargo, el más sorprendente es el caso del director de un instituto superior tecnológico público que utilizó la cochera de dicho instituto como paradero de mototaxis. En todos estos casos se advierte que el mal uso del cargo por parte de los directores y profesores produjo un beneficio que no hubieran podido obtener de no haber ostentado un cargo que comporta autoridad.

Asimismo se constató un mal uso del cargo en casos específicos de hostilización laboral a docentes por parte de directores. En un caso se advirtió que la Directora de una I.E. hizo trabajar más horas de las debidas a una docente, amenazándola con resolver su contrato y contratar a otra persona si no obedecía las órdenes recibidas. En otro caso, el director de una I.E. imponía sanciones arbitrarias a los docentes y los reportaba como si hubieran llegado tarde, a pesar de que dicha sanción se apoyaba en datos falsos.

En estos últimos casos, si bien no se comprueba la obtención de un beneficio económico por parte de los directores de las I.E., sí se advierte una vulneración de los derechos laborales de los docentes, que podría tener como causa u origen un hecho de corrupción, como la exigencia de prebendas a los docentes o la intención de contratar a una persona de su entorno.

Cabe precisar que, con frecuencia, estas situaciones acarrear conflictos entre el personal docente de las instituciones públicas con los padres de familia, que luego repercuten en la gestión y la calidad educativa.

b.1) Marco legal

La Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la

Función Pública, señala que el principio de probidad es uno de los que rigen la actuación del empleado público, en virtud del cual dicho empleado debe actuar con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona (artículo 6º). Asimismo, la referida ley establece como prohibiciones éticas del empleado público, entre otras, obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia (artículo 8º).

Por su parte, la Ley del Profesorado impone que es deber de los docentes respetar los valores éticos y sociales de la comunidad (inciso c, artículo 14º). La Ley N° 29062 dispone que uno de los deberes de los profesores es ejercer la docencia en armonía con los comportamientos éticos y cívicos (inciso j, artículo 32º). En esa medida establece, por ejemplo, que realizar actividades comerciales o lucrativas en beneficio propio o de terceros, aprovechando el cargo o la función que se asume dentro de la I.E. (inciso d, artículo 35º), constituye una falta en la que pueden incurrir los docentes.

De igual modo, el Decreto Legislativo N° 276 señala que los servidores públicos están al servicio de la Nación y, en consecuencia, deben supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio (inciso b, artículo 3º). Asimismo, deben desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio (inciso c, artículo 3º). En tal virtud, el referido Decreto Legislativo dispone, entre otras prohibiciones a dichos servidores, la de percibir retribución de terceros para realizar u omitir actos del servicio (inciso b artículo 23º) y celebrar por sí o por terceras personas o intervenir, directa o

indirectamente, en los contratos con su entidad en los que tengan intereses el propio servidor, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (inciso e, artículo 23º).

c) Impunidad

Habida cuenta del daño que el fenómeno de la corrupción representa para las sociedades del mundo entero, en su Resolución 2003/2, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas instó a los Estados a establecer mecanismos nacionales para impedir y reprimir la corrupción mediante leyes específicas de lucha contra la corrupción.¹⁶⁶ Entre otras medidas, ello supone garantizar no solo la investigación de los casos de corrupción, sino el establecimiento de sanciones ejemplares que sirvan de advertencia y contención a la ciudadanía.

En el Perú, lamentablemente, existe una creciente percepción ciudadana respecto de altos niveles de impunidad con relación a actos de corrupción, de las cuales el sector Educación no es ajeno, conforme se advierte en los ocho casos registrados.

Por otra parte se advierte que cuatro de las quejas fundadas están referidas a la falta de atención por parte de los directores de las I.E. y de los órganos de investigación de las UGEL respecto de las denuncias presentadas por los alumnos o los profesores. Como ejemplo se puede citar el de dos directores de I.E. que no atendieron la denuncia que les presentaron las alumnas contra sus respectivos profesores por presuntos actos de hostigamiento sexual, con el

¹⁶⁶ Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas. Resolución N° 2003/2 “La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales”. 21ª sesión, 13 de agosto del 2003. Resolución aprobada sin votación.

agravante de que, en uno de ellos, el director manifestó que posiblemente ellas “provocaban” al docente. En otro caso, una UGEL no atendía la denuncia realizada por algunos profesores y el personal administrativo de una I.E en contra del director de ésta, por presuntos actos irregulares. A fin de que se retractaran de su denuncia, el referido director hostilizaba a los denunciantes.

Lo que evidencian estas quejas es el incumplimiento de las funciones de control por parte de los funcionarios y órganos que tienen a su cargo la investigación de las denuncias administrativas, lo cual es percibido por los denunciantes como un factor que podría involucrar la impunidad del denunciado, percepción que se ve acentuada por el hecho de que el director los hostiliza por haberlo denunciado.

Se registraron otros casos respecto de la decisión de los órganos de investigación de las faltas administrativas de no incluir en el proceso disciplinario a todos los servidores a quienes el OCI había encontrado indicios de responsabilidad, así como a la absolución de los cargos imputados al denunciado y a la demora en la tramitación de los escritos de los denunciantes.

c.1) Marco legal

Se ha señalado que el artículo 7° de la Ley N° 27785 regula el control gubernamental interno que deben realizar las entidades públicas, que pueden ser acciones de control gubernamental previo y de control gubernamental de verificación posterior. El primero compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores de las diferentes entidades públicas (Ministerios, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, etc.) como responsabilidad propia de las funciones que le son inherentes, sobre la base de

las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones de la entidad. El segundo es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el OCI.

Asimismo, tanto la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, como la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referente a la Carrera Pública Magisterial, además del Decreto Legislativo N° 276°, regulan los deberes y obligaciones de los profesores, servidores y funcionarios administrativos, respectivamente, así como las faltas y sanciones en que pueden incurrir éstos por el incumplimiento de los deberes de función, a fin de no permitir que queden impunes actos irregulares que afectan la gestión educativa y la prestación del servicio educativo (entre ellos, los de corrupción), y terminan vulnerando el derecho a la educación.

d) Venta de notas

Este supuesto se refiere a la adjudicación de una nota académica por parte de un maestro a cambio de un bien (puede ser dinero) o servicio, brindado por el usuario del servicio educativo que tiene interés en que se mejore la calificación de un determinado alumno. En este caso, el maestro abusa de su poder para determinar la calificación de un alumno con el propósito de obtener un beneficio privado.

Son ocho las quejas relacionadas con venta de notas, las que fueron declaradas fundadas por la Defensoría del Pueblo. En la mayoría se advierten cobros realizados por los profesores a los alumnos para aprobarlos, y solo en uno de los casos se identifica la desaprobación

intencional a los alumnos con la finalidad de cobrar por su aprobación.

En el mismo sentido se presentaron quejas respecto de que el profesor conminó a los alumnos a realizar trabajos particulares para aprobarlos (una queja). En otro caso, una profesora solicitó a los padres de familia regalos y dinero para aprobar a sus hijos, y un profesor desaprobó a algunos alumnos para que fueran a su academia a recibir clases particulares (una queja). Asimismo se pudo comprobar el caso de un profesor que cometió irregularidades en los registros consolidados de notas (una queja).

Cabe precisar que los profesores no son los únicos que incurren en este tipo de prácticas, ya que también se presentaron dos quejas contra auxiliares de educación. En uno de estos casos, el auxiliar exigió un cobro directo a la alumna para aprobarla y, en el otro, el auxiliar exigió a los alumnos que le comprasen rifas y tarjetas de eventos sociales para aprobarlos (dos quejas).

Diferentes estudios reconocen como actos de corrupción a la venta de notas o el condicionamiento de pago de clases privadas a estudiantes por parte de los maestros, pero en algunos casos esta conducta se tolera porque algunos consideran que se trata de una respuesta lógica de adaptación a una situación problemática, como la de los bajos sueldos.¹⁶⁷ Es decir, al igual que en los casos de cobros indebidos, en donde el profesor vende a los alumnos libros o separatas, asimismo, en los casos de ventas de notas, la motivación es obtener ingresos adicionales a la remuneración, siendo múltiples los factores para la comisión de estos actos de corrupción, entre los que también se encuentran los bajos salarios en el sector.

¹⁶⁷ Por todos: Centro de Recursos Anticorrupción U4. Op. Cit. p. 23.

En esa medida se ha planteado que, al abordar el problema de los sueldos y la corrupción en el sector Educación, conviene estudiar a los distintos aliados, entre ellos los mismos profesores, estudiantes y padres de familia. Aunque hay muy pocos estudios sobre la satisfacción laboral de los maestros en países en desarrollo, los que están disponibles demuestran que lo que atrae a las personas a la profesión docente es su grado de autonomía, seguridad laboral y respeto. Por consiguiente, involucrar a maestros en la lucha contra la corrupción mediante sus sindicatos y códigos de conducta profesionales parece ser una solución lógica, en paralelo con el debate salarial.¹⁶⁸

Adicionalmente a ello, también se deben reforzar los mecanismos de control, puesto que, de los ocho casos investigados, se puso en evidencia que en dos de éstos hubo dilación en el trámite de la denuncia por parte de las UGEL. En un caso hubo dilación en el trámite de la denuncia por parte de la Comisión Reorganizadora de la I.E., en tanto que, en otro caso, hubo demora en la investigación por parte de la Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

d.1) Marco legal

En el ordenamiento constitucional peruano, la calidad de la educación se deriva de la obligación del Estado respecto de supervisar la calidad del servicio en todas las I.E. (públicas y privadas) establecido en el artículo 16° de la Constitución Política. La calidad de la educación ha sido definida en el artículo 13° de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, como “el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida”.

¹⁶⁸ *Ibídem.*

Asimismo, la calidad se sustenta en dos principios. El primero considera que el desarrollo cognitivo del estudiante es el objetivo explícito más importante de todo el sistema y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de calidad de la educación que ha recibido. Por otro lado, el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de actitudes y valores relacionados con una buena conducta cívica, así como las condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando.¹⁶⁹

En ese sentido, la Ley N° 28044 establece que, al ser centro del proceso y del sistema educativo, al estudiante le corresponde “contar con un sistema educativo eficiente, con instituciones y profesores responsables de su aprendizaje y desarrollo integral” (artículo 53°). En razón de ello, la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, señala el deber del profesor de “orientar al educando con respeto de su libertad, y cooperar con sus padres y la dirección de la I.E. en su formación integral”. Para ello deberá “evaluar permanentemente este proceso y proponer las acciones correspondientes para asegurarles los mejores resultados” (inciso b, artículo 14°).

En la misma línea, la Ley N° 29062 prescribe como uno de los deberes de los docentes atender en forma eficaz el proceso de aprendizaje de los estudiantes, realizando con responsabilidad y efectividad los procesos pedagógicos, las actividades curriculares y las actividades de gestión de la función docente, en sus etapas de planificación, trabajo en aula y evaluación (inciso b, artículo 32°).

¹⁶⁹ UNESCO 2004. *Rapport mondial de suivi sur EPT. Education pour tous. L'exigence de qualité 2005*. Paris: Editions UNESCO/Paris, p. 461. Citado en: Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Educación para Todos 2005-2015, Per., Hacia una educación de calidad con equidad*. Lima: septiembre 2005, p. 101.

En tal virtud, mediante la Directiva N° 004–VMGP–2005, el MINEDU reguló la evaluación de los aprendizajes en la educación básica regular. El numeral 5.1 de dicha directiva señala que la evaluación de los aprendizajes es un proceso continuo y sistemático. En el curso de éste se observan, recogen, describen, procesan y analizan los logros, avances y/o dificultades del aprendizaje, con la finalidad de reflexionar, emitir juicios de valor y tomar decisiones oportunas y pertinentes para mejorar los procesos pedagógicos. Asimismo, el numeral 5.2 de la citada norma dispone que la evaluación se debe realizar mediante criterios e indicadores de logro que especifiquen y evidencien los aprendizajes que desarrollan los estudiantes.

Así, el sistema de evaluaciones es clave para garantizar resultados de calidad en la educación, debido a que permite realizar mejoras en los procesos de enseñanza. Sin embargo, cuando los profesores cobran a los alumnos para aprobarlos no se permiten esas mejoras, ya que no se sabe con certeza los logros, avances y/o dificultades del aprendizaje de los estudiantes. De igual modo, la conducta descrita transmite actitudes y valores negativos a los alumnos, afectándose de esta manera la calidad de la educación.

3.4.2. Casos que representan riesgos de corrupción

En este eje se ubican los casos que si bien en sentido estricto no constituyen actos de corrupción si es posible identificar o vislumbrar en ellos aspectos, decisiones, manejos o procedimientos que sobresalen en la organización de una entidad u organismo de carácter público, en el cual existe la posibilidad, probabilidad o riesgo de comportamientos proclives a la corrupción¹⁷⁰. Dentro de la tipología

¹⁷⁰ ARCILA NIÑO, Óscar Hernando, “*Aproximación Teórica y Metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción*”. En: AA.VV., *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción*, Bogotá, Banco Mundial – Departamento Administrativo de la Función Pública de la República

desarrollada, se identifican 16 hechos vulneratorios (ver Anexo 2), de los cuales se detallarán a modo de ejemplo los siguientes.

a) Irregularidades en los procedimientos administrativos

Cuando los trámites administrativos son excesivos o lentos, la ciudadanía se ve tentada a evitarlos, ahorrar tiempo, acelerarlos y evitar cumplir con los requisitos engorrosos, lo cual puede conllevarlos a incurrir en actos de corrupción que generan a su vez la corrupción de los servidores públicos como, por ejemplo, pagar a un servidor público un dinero o entregarle un “regalo” para “acelerar” un expediente.

Esta situación se fomenta cuando existe sobre-reglamentación de los procedimientos administrativos, un excesivo número de trámites, la participación de múltiples instancias en la resolución de las solicitudes, o cuando los servidores públicos cuentan con un amplio marco de discrecionalidad que les permite extender los requisitos o los tiempos de respuestas.¹⁷¹ En otros casos, la lentitud de dichos trámites se puede deber a cuestiones estructurales como la falta de recursos humanos o logísticos para el cumplimiento de la función, inadecuada organización de la entidad, entre otros aspectos; pero, sea cual fuese la causa, se constituye en un factor que genera espacios para la corrupción.

En razón de ello se considera que son elementos importantes en la lucha contra la corrupción las reformas administrativas y la simplificación de los procedimientos administrativos. Precisamente, el artículo 10º de la Convención de las Naciones Unidas

de Colombia, 2000, p.45.

¹⁷¹ López Presa, Octavio. *Corrupción y cambio*. México: Secretaria de Contraloría de Desarrollo Administrativo, 1998, pp. 87–88.

Contra la Corrupción señala la necesidad de que cada Estado—parte de dicha convención adopte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones cuando proceda.

Entre las medidas que propone la citada Convención se encuentran las de: i) Instaurar procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; y ii) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones.

En nuestro país se han emitido diferentes normas que apuntan en ese sentido. Asimismo, el Plan Nacional Anticorrupción establece como estrategias de lucha contra la corrupción la mejora y fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, promoción de la ética y transparencia en la administración pública, así como la simplificación administrativa.

De las ciento sesenta y nueve (169) quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo, el mayor número de ellas está referido a la dilación en el trámite de solicitudes, recursos impugnativos y denuncias administrativas.

Así, las quejas por dilación en el trámite ocupan el primer lugar con cuarenta y cuatro (44) casos. En

alguna de ellas se puede advertir una demora de tres, cuatro, seis y ocho meses para la atención de dichas solicitudes. En las diferentes instancias descentralizadas de gestión educativa los docentes (tanto activos como cesantes) y los padres de familia, quienes son los principales usuarios, inician diferentes trámites administrativos en demanda de servicios individuales. En ese sentido, teniendo en cuenta la problemática descrita, las instancias de gestión educativa descentralizada deberían identificar, entre aquellos trámites y procedimientos de mayor ocurrencia que llevan a cabo, los que puedan generar y posibilitar actos de corrupción y recomendar acciones concretas para combatirlos y erradicarlos.

De este modo, teniendo en cuenta que en el caso de las quejas analizadas el principal problema de los trámites y procedimientos realizados en las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada es el tiempo excesivo que demandan, dichas instancias deben evaluar el ciclo y la duración real de cada etapa del procedimiento, con el fin de que desaparezcan aquellos problemas que originan que los trámites se congestionen y no se agilicen, a fin de que los usuarios no se vean obligados a pagar a los funcionarios para que presten sus servicios con celeridad y eficiencia.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el referido a la ausencia o deficiencias de los sistemas de evaluación de la gestión y control, pues en la medida en que no se cuente con los parámetros necesarios para medir la efectividad del desempeño de ésta no será posible distinguir los errores causados por la mala administración de aquellos errores que tienen su causa en la corrupción, así como establecer responsabilidades reales, aplicar correctivos y obtener información oportuna y exacta.¹⁷² Del mismo modo

¹⁷² *Ibidem.*

se debería evaluar la forma o modelo utilizado por la entidad para elaborar, regular, racionalizar y sistematizar los procedimientos. En efecto, la forma en que están diseñados los procedimientos indica si facilitan el cumplimiento de la misión de la entidad, debido a que su utilización está encaminada a lograr los objetivos y su ausencia permite la invención, por parte de los funcionarios, de mecanismos sustitutos para fines privados.

De igual modo, el esquema organizacional constituye otro factor a tomar en cuenta, pues los esquemas organizativos con un excesivo número de jerarquías retardan la toma de decisiones y traumatizan el desarrollo de los procesos. La desorganización interna y la descoordinación entre las diferentes unidades de la entidad generan ineficiencia y desorden administrativo, así como reducen los controles e impiden adoptar una acción efectiva. Otro factor importante a evaluar es la falta de información y conocimiento que los usuarios respecto de los procedimientos de una entidad, en razón de que ello conduce a que el usuario tenga una impresión equivocada sobre sus productos y servicios y, por ende, que no puedan detectar las fallas ni puedan articular su acción y defender sus intereses, permitiendo de esta manera que los funcionarios afinen sus mecanismos de corrupción.

Respecto a las quejas por dilación en la resolución de recursos impugnativos (34 quejas) se advierten demoras de cuatro, ocho y hasta diez meses. Al respecto, es preciso indicar que el artículo 207º de la Ley N° 27444 señala que los recursos impugnativos se deben resolver en el plazo de 30 días. El procedimiento seguido para sustanciar y decidir la controversia iniciada por la interposición de cualquier recurso administrativo corresponde a la naturaleza de los procedimientos de evaluación previa, por cuanto siempre se debe abrir

un debate para analizar detenidamente los extremos del contradictorio (argumentos de la administración y de los administrados) y resolverse conforme a derecho. Esa evaluación previa demanda la existencia de pruebas, actuación, análisis y decisión dentro de un cauce de sustanciación que se denomina ‘procedimiento recursal’.

En el caso de las quejas por dilación de denuncias administrativas (42), se reportó demoras de cuatro, cinco, seis y siete meses en la investigación preliminar que realizaron tanto el CADER como otros órganos de la UGEL o la DRE.

Si bien un sistema de control comprende, *grosso modo*, una concepción sistémica de objetivos, marco legal, sistema sancionatorio y entidades de vigilancia, seguimiento, investigación y sanción, las condiciones de su funcionamiento pueden presentar y permitir varios riesgos en su implementación y gestión. En el caso de las quejas analizadas, el principal riesgo es la demora excesiva en la investigación preliminar de las denuncias administrativas.

En ese sentido, a la luz de dichas quejas, la Defensoría del Pueblo considera necesario que las instancias descentralizadas de gestión educativa evalúen los aspectos señalados para una investigación eficiente y eficaz de las faltas administrativas cometidas por los docentes, servidores y funcionarios del sector Educación, por parte de los órganos encargados de dicha labor.

a.1) Marco legal

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, constituye la principal norma legal que sistematiza y presenta en forma ordenada las

disposiciones esenciales aplicables a las decisiones ejecutivas de la Administración Pública para hacerlas homogéneas, previsibles y sujetarlas a control de legalidad.¹⁷³ Con la dación de esta ley se establece un conjunto de normas generales estándar aplicables a todo procedimiento administrativo, evitándose la proliferación asistémica de disposiciones sobre la materia.

Desde este punto de vista, una gran parte del conjunto de normas generales estándar aplicables está constituida por los derechos de los administrados frente a las autoridades, las garantías de las principales instituciones del procedimiento puestas en función de proteger los derechos de los administrados, y las exigencias mínimas que las autoridades deben acatar para servir el interés público, lo que en suma configura el debido procedimiento administrativo.¹⁷⁴

Por otro lado, la referida ley establece una serie de principios del procedimiento administrativo¹⁷⁵ que responden con propiedad a la gestión pública y que son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y

¹⁷³ Morón Urbina, Juan Carlos. Op.Cit., p. 19.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Estos principios son:

- 1.1. Principio de legalidad
- 1.2. Principio del debido procedimiento
- 1.3. Principio de impulso de oficio
- 1.4. Principio de razonabilidad
- 1.5. Principio de imparcialidad
- 1.6. Principio de informalismo
- 1.7. Principio de presunción de veracidad
- 1.8. Principio de conducta procedimental
- 1.9. Principio de celeridad
- 1.10. Principio de eficacia
- 1.11. Principio de verdad material
- 1.12. Principio de participación
- 1.13. Principio de simplicidad
- 1.14. Principio de uniformidad
- 1.15. Principio de predictibilidad
- 1.16. Principio de privilegio de controles posteriores

limitar la actuación de la administración y de los administrados en todo el procedimiento. Controlan la liberalidad o discrecionalidad de la administración en la interpretación de las normas existentes, en la integración jurídica para resolver aquello no regulado, así como para desarrollar las normas administrativas complementarias.¹⁷⁶

Debemos mencionar, asimismo, a la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo Positivo, publicada el 7 de julio del 2007. Dicha ley constituye un esfuerzo por mejorar la atención de los usuarios en las diferentes entidades de la administración pública, a fin de atender la situación de insatisfacción y frustración de aquel ciudadano que no obtiene una respuesta, dentro del plazo fijado, cuando acude a la autoridad para solicitar un título habilitante (licencia, inscripción, autorización, aprobación, dispensa, admisión, etc.) para ejercer un derecho (o alguna libertad) del cual ya es titular.

En la misma línea, se debe mencionar que, en mayo del 2007, la Presidencia del Consejo de Ministros emitió los “Lineamientos para la simplificación de trámites en las entidades del Estado”,¹⁷⁷ a fin de superar los problemas relacionados con lo excesivos y complejos que pueden ser algunos requisitos y documentos, así como el gran número de trámites que podrían exigir la presencia del administrado o el excesivo tiempo para atender el trámite, lo cual, como ya se señaló, puede incentivar a la comisión de actos de corrupción.

b) Irregularidades en las planillas de pago

Las irregularidades en las planillas de pago se refieren al incumplimiento o demora en el pago

¹⁷⁶ Morón Urbina, Juan Carlos. Op. Cit., p. 60.

¹⁷⁷ El documento puede ser ubicado en: www.pcm.gob.pe.

de remuneraciones o pensiones, pero también, en general, a cualquier adulteración de las planillas para favorecer o perjudicar a alguna persona. Es decir, son irregularidades que tienen incidencia en los derechos económicos de los profesores y en el derecho a la pensión de los docentes jubilados. La vulneración de los derechos económicos de los docentes afecta a la dimensión de disponibilidad del derecho a la educación, pues no debemos olvidar que esta dimensión implica, por un lado, que haya docentes calificados con salarios competitivos¹⁷⁸ y, por otro, el respeto de los derechos laborales de los docentes.

De las ciento veinticuatro (124) quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo se puede advertir que el mayor número de los casos está referido a la demora en el pago de remuneraciones a docentes contratados (84), seguido por la inejecución de resoluciones que aprobaron el pago de créditos devengados por concepto de remuneraciones, beneficios y bonificaciones (29) y de los casos de suspensión indebida, demora o pago incompleto de pensiones (7),

En cuanto a la demora en el pago de remuneraciones a docentes contratados, la mayoría de casos (64) casos estuvieron referidos a la demora en el pago de remuneraciones a docentes que fueron contratados por necesidad del servicio. El tiempo de demora en el pago oscilaba entre uno y cuatro meses.

Cabe señalar que, respecto a las quejas presentadas, algunos Gobiernos Regionales, como el de Piura, señalaban que la demora en el pago de los devengados, reconocidos mediante resoluciones administrativas, así como la demora en el pago de las remuneraciones del personal contratado, se debió a la falta de

¹⁷⁸ Comité de Derechos Económicos, sociales y culturales de la ONU. “*Observación General N° 13...*”, párrafo 27.

presupuesto, lo que generó la necesidad de solicitar al MEF un crédito suplementario para pagar las deudas pendientes.

En otros casos, si bien existían plazas presupuestadas, surgen problemas debido a la demora en la formalización y remisión de los contratos de personal docente ganador de los concursos de contratación, ocasionando con ello que se genere un retraso en el pago de sus haberes que, en algunos casos, son atendidos en los ejercicios presupuestales anuales siguientes. Ello se debe a que la Ley N° 28118 estableció que, a partir del 31 de diciembre de 2003, queda prohibido reconocer servicios docentes o realizar pagos al profesorado que no cuente con contrato suscrito oportunamente y de acuerdo a la normatividad correspondiente, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario que autorice tal acto, disposición que ha sido ratificada por la Ley N° 28641, la cual también establece que la Contraloría General de la República efectúe las acciones de control sobre los montos pagados irregularmente.

Es necesario, en ese sentido, que las instancias de gestión educativa descentralizada gestionen oportunamente los contratos del personal docente ganador de los concursos de contratación para garantizar que a la fecha de inicio de sus labores cuenten con el respaldo administrativo correspondiente. La razón de esto estriba en que la demora en el pago de remuneración no solo afecta el derecho a la remuneración de los docentes, sino que genera pluriempleo en los profesores que tienen que buscar recursos adicionales. Asimismo, dicha situación incentiva la comisión de actos de corrupción.

De otro lado, en los casos de inejecución de resoluciones que aprobaron el pago de créditos devengados

por concepto de remuneraciones, beneficios y bonificaciones, tanto las DRE como las UGEL habían emitido resoluciones que aprobaban los créditos devengados en favor de los docentes por concepto de pago de remuneraciones no abonadas o beneficios y bonificaciones no pagadas. Sin embargo, pese a que eran resoluciones que no habían sido cuestionadas, no se procedía al pago de tales conceptos, lo cual no solo constituía un incumplimiento del principio de ejecutoriedad de las resoluciones administrativas sino también una afectación de los derechos laborales de los docentes.

Finalmente, las quejas por suspensión injustificada, demora o pago incompleto de pensiones, se evidenciaron problemas, básicamente, en el Sistema Único de Planillas (SUP) de algunas UGEL y DRE.

b.1) Marco legal

Los derechos económicos de los servidores públicos se relacionan con el régimen retributivo, es decir con la compensación que se otorga al servidor o funcionario público por sus servicios mediante una retribución justa, adecuada a su trabajo y a su dignidad. Ello también tiene sustento en razones de eficiencia e interés público, ya que cuando las retribuciones no son apropiadas suelen generalizarse otras disfunciones a modo de válvula de escape (prebendas o pluriempleo) y se suele reducir la motivación del funcionario y su grado de compromiso con el servicio.¹⁷⁹ Otras contraprestaciones económicas están referidas al pago de bonificaciones (remuneración por carga familiar, bonificación diferencial que se otorga para compensar ciertas condiciones de desempeño, etc.), beneficios (gratificaciones por tiempo de servicios, aguinaldos, compensación por tiempo de servicios) y subsidios

¹⁷⁹ Sánchez Morón, Miguel. Op. Cit., p. 204.

(subsidio por luto o fallecimiento de familiar, subsidio por refrigerio y movilidad, etc.).

En cualquier caso, un sistema retributivo moderno debe prestar atención prioritaria a la necesidad de organizar una función pública profesionalizada, eficaz y motivada. También ha de tener en cuenta otros principios del ordenamiento, entre ellos, igualdad y solidaridad,¹⁸⁰ en la medida en que los derechos económicos de los servidores públicos deben ser la real contraprestación a la efectiva prestación del servicio. Para ello, el Estado debe adoptar determinadas formalidades para poder ejercer el control de los pagos que suponen estos derechos económicos, especialmente el de las remuneraciones, beneficios y subsidios.¹⁸¹ Las deficiencias o el inadecuado control del sistema de retribuciones no solo podría afectar los derechos de los docentes en actividad o cesantes, sino que podría genera riesgos para la comisión de actos corruptos.

Tanto el MINEDU como el Parlamento han expedido normas que regulan el sistema de planillas, así como el registro integral de información de personal y remuneraciones del sector Educación. En efecto, mediante la Resolución Ministerial N° 194–2001–ED de fecha 27 de febrero del 2001, el MINEDU aprobó el Sistema Único de Planillas (SUP) de aplicación obligatoria en todas las unidades ejecutoras distribuidas en el territorio nacional.

Posteriormente, el 30 de marzo del 2004 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 28197, Ley que autoriza un Crédito Suplementario a favor del sector Educación, en cuyo artículo 7° se dispone que el MINEDU, en coordinación con el Ministerio de

¹⁸⁰ *Ibidem.*

¹⁸¹ Guerra Cruz, Guillermo, *Función Pública. El Personal al servicio del Estado*. Trujillo: Universidad Antenor Orrego, 1994, p. 171.

Economía y Finanzas, implante un Sistema Único de Registro de Planillas y de Plazas en todo el ámbito nacional, incluyendo a las Direcciones Regionales de Educación de los Gobiernos Regionales, a fin de contar con un registro integral de información de personal y remuneraciones del sector. En cumplimiento de dicha ley, el MINEDU elaboró un Sistema Administrativo de Plazas denominado NEXUS, un sistema informático que permite administrar las plazas, los cuadros de horas y la situación laboral de los servidores.

Asimismo, la Ley N° 28427, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, en su Segunda Disposición Final, prorrogó la vigencia de la Décimo Primera Disposición Final de la Ley N° 28254, que dispone un proceso de racionalización a nivel de cada institución educativa del sector Educación. Para cumplir con dicha norma y realizar un proceso adecuado de racionalización de personal, el MINEDU elaboró un sistema informático al que denominó Sistema de Información para la Racionalización (SIRA).

Considerando estos instrumentos de gestión, el MINEDU, mediante el Decreto Supremo N° 016-2005-ED de fecha 20 de septiembre del 2005, estableció que las instancias descentralizadas de gestión educativa (MINEDU, DRE, UGEL e I.E.) deben utilizar en forma obligatoria y única el Sistema de Información para Racionalización (SIRA), el Sistema Único de Planillas (SUP) y el Sistema Administrativo de Plazas (NEXUS) elaborados por el MINEDU. Por su parte, el artículo 2° del referido Decreto Supremo dispone que tales instancias deben efectuar las acciones necesarias para lograr unificar los sistemas informáticos y su utilización permanente en las respectivas Unidades Ejecutoras y el artículo 3° de dicha norma encarga al OCI la verificación del cumplimiento de estas acciones.

Sin embargo, llama la atención que pese a la existencia de los citados instrumentos de gestión se advirtieron quejas relacionadas con ciertas deficiencias en el pago de las remuneraciones y pensiones de los docentes en actividad y jubilados, respectivamente.

c) Irregularidades en la contratación y nombramiento de personal

Este tipo está vinculado con cualquier accionar destinado a permitir el ingreso de los profesores a la carrera pública magisterial incumpliendo las normas o los principios de imparcialidad u objetividad u otros principios que rigen los concursos de contratación y nombramiento docente y, en consecuencia, ese tipo de ingreso afecte al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad de los demás postulantes.

Si bien no se puede señalar que el incumplimiento de tales normas o principios son actos de corrupción, ello no quiere decir que no puedan ser el reflejo de tales actos. No obstante, la ausencia de procedimientos claros y ordenados para la contratación y nombramiento de los docentes contribuye a la aparición de oportunidades de corrupción.

En las 107 quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo se registraron irregularidades en las 4 etapas del concurso de contratación: convocatoria, evaluación, adjudicación y contratación.

En el caso de la etapa de convocatoria, la mayoría de casos dio cuenta de problemas de información imprecisa o inexacta en la publicación de las plazas vacantes para el concurso de contratación, situación que aun cuando pueda haber tenido su origen en errores técnicos o falta de diligencia en garantizar la

transparencia, finalmente, generó suspicacia entre los postulantes de actos intencionados carentes de objetividad e imparcialidad, hecho que daña la imagen y la credibilidad del sector educación.

Por ello, las instancias de gestión administrativa descentralizada no solo deben certificar la existencia de la plaza y las horas para completar el plan de estudios y su disponibilidad presupuestal para garantizar la asignación de recursos desde la fecha de ingreso del servidor hasta la culminación de su contrato,¹⁸² sino que deben velar por que sean publicadas, ya sea en las portales institucionales, en los locales de las DRE, UGEL o I.E. o en otros medios adecuados de publicidad para que los docentes puedan tener certeza de las plazas existentes y evitar de esta forma algún tipo de manipulación, así como propiciar un control social del concurso. Asimismo, los padres de familia debieron ejercer una vigilancia de dichos concursos para garantizar la idoneidad del docente.

En cuanto a la etapa de evaluación se presentaron, principalmente, casos relacionados a la no consideración de los requisitos exigidos para la contratación del docente por parte de las Comisiones encargadas de dicho concurso. Así, por ejemplo, en un caso concreto, la Comisión encargada del concurso de contratación no reconoció a una persona con discapacidad la bonificación de 15% en dicho concurso, de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 27050, Ley de la Persona con discapacidad.

Las situaciones descritas en el párrafo precedente reflejan una falta de capacitación de los miembros

¹⁸² Cabe señalar que todas las plazas, cualquiera sea su condición (ocupadas o vacantes), tienen asignado necesariamente un Código Único, generado por el Sistema de Administración y Control de Plazas (NEXUS). Dicho código es de uso obligatorio en las acciones y desplazamientos de personal que se ejecuten (art. 1° del Decreto Supremo N° 016-2005-ED).

de las comisiones evaluadoras del concurso de contratación al no tener claro los criterios de evaluación o conocimiento de la normativa que regula este tipo de concurso o, por el contrario, también podría ser reflejo de actos de corrupción que tienen el propósito de favorecer a un postulante, pues queda claro que la falta de calificación, la calificación inadecuada, el retiro injustificado de docentes, el incumplimiento de algunas etapas de la evaluación o el no reconocimiento de la bonificación asignado a los postulantes con discapacidad, terminan afectando a la evaluación de los docentes postulantes. En consecuencia, se haría necesaria una mayor capacitación de los miembros que conforman los comités de evaluación de los concursos de contratación, así como un mayor control del cumplimiento de las etapas del concurso.

De otra parte, las quejas vinculadas a la etapa de adjudicación están referidas, principalmente, a la adjudicación de plazas sin respetar los resultados del cuadro de méritos, es decir, se adjudicaron plazas a docentes que tenían menor puntaje que otros en el cuadro de méritos. Ello, si bien podría tratarse de un error de cálculo, también podría estar evidenciando la intención de favorecer a algún profesor, lo cual termina afectando la calidad de la educación, puesto que se otorga la plaza vacante al docente menos idóneo o capacitado para el cargo.

Otro problema registrado fue la demora por parte de las UGEL o la DRE en la emisión de los actos administrativos que permitían a los docentes formalizar sus contratos y tomar posesión del cargo. Ello tiene consecuencias en el pago de los docentes, pues para ello se requiere la resolución administrativa que aprueba el contrato. Asimismo, el pago se realiza por la labor efectivamente realizada, por lo que si el docente no puede tomar posesión del cargo no

podría ejercer labores efectivas, pero dicha situación también termina perjudicando a la alumnos ya que no contarían con un docente hasta que la situación de éste se regularice.

c.1) Marco legal

La selección de los empleados públicos se debe producir en virtud de criterios objetivos, basados en el mérito y la capacidad de los postulantes, en la medida en que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, por lo que la Administración no puede establecer preferencias discriminatorias de los postulantes, a fin de no vulnerar el derecho de todas las personas de acceder a la función pública en condiciones de igualdad.

Precisamente, el Tribunal Constitucional ha señalado que, si bien la Constitución no contiene expresamente, en su catálogo de derechos, el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, no obstante, este derecho conforma nuestro ordenamiento constitucional porque está reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de los que el Estado peruano es parte.¹⁸³

De este modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 25^o, inciso c) que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2^o, y sin restricciones indebidas, el “acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece en su artículo 23^o, que todos los

¹⁸³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 00025-2005-PI/TC y N° 00026-2005-PI/TC (acumulados) de fecha 25 días del mes de abril del 2006, Caso demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Arequipa y otro contra el artículo 22^o, inciso c), de la Ley N.º 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura. f.j. N° 24.

ciudadanos deben gozar del derecho y la oportunidad:

“de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (...). La ley puede reglamentar el ejercicio de éstos derechos y oportunidades, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que el contenido de este derecho puede dividirse en: a) acceso a la función pública y b) condiciones de igualdad en el acceso. Por un lado, se reconoce en cuanto derecho subjetivo la facultad de incorporarse a la función pública por parte de cualquier ciudadano; por otro, se establece una exigencia particular del acceso, la igualdad de condiciones.¹⁸⁴

Sin embargo, el contenido de este derecho no comprende ingresar sin más al ejercicio de la función pública, pues lo que garantiza es la participación en la función pública, pero de conformidad con los requisitos que el legislador ha determinado, cuya validez está condicionada a su constitucionalidad.¹⁸⁵ Es decir, el referido derecho puede ser restringido por requisitos subjetivos de admisión, cuyo cumplimiento depende de la capacidad laboral de la persona del aspirante, y por requisitos objetivos de admisión, los cuales, prescindiendo de la capacidad laboral del postulante, aparecen necesarios por razones obligatorias de interés público.¹⁸⁶ No obstante, tal restricción deberá respetar los derechos fundamentales.

Pero las condiciones para el acceso han de ser iguales,

¹⁸⁴ *Ibidem*, f.j. 38.

¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los Expedientes N° 00025-2005-PI/TC y N° 00026-2005-PI/TC (acumulados)....., cit. f.j. 46.

¹⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, BVerfGE 39, 334 (p. 370).

lo que implica una prohibición de discriminación, lo cual supone una prohibición de establecer discriminaciones basadas en motivos de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica, o de cualquier otra índole. De esta forma, ninguno de estos motivos podría ser considerado como una razón para el establecimiento de un requisito o procedimiento para el acceso a la función pública, de acuerdo con lo establecido el artículo 2º, inciso 2) de la Constitución.

En ese sentido, se puede señalar que el derecho de acceder a la función pública en condiciones de igualdad permite la participación de todos los ciudadanos en los procesos selectivos para el empleo público, sin que se establezcan requisitos o condiciones subjetivas, irrazonables o desproporcionadas que puedan generar discriminación; en segundo término, exige que los seleccionados sean los candidatos más capacitados y que tengan los mayores méritos.

Por ello, en aplicación de dicho mandato constitucional, la ley regula los aspectos esenciales del sistema de acceso a determinadas categorías de empleados (militares, jueces, fiscales, personal de la carrera administrativa, profesores, etc.). Sin embargo, dicha regulación puede ser complementada por el reglamento correspondiente, en el cual se contempla el acceso al ejercicio de las funciones públicas, ya sea en plazas permanentes o por contrato, pues con independencia de su vínculo y de que sean o no sean permanentes, acceden al desempeño de cargos o funciones públicas de carácter profesional.¹⁸⁷

En el caso del acceso a la carrera pública magisterial se debe señalar que el artículo 34º de la Ley del Profesorado establece que el ingreso a la Carrera Pública del Profesorado se efectúa por nombramiento

¹⁸⁷ Sánchez Morón, Miguel. Op. Cit., p. 139.

en el primer nivel y en el área de la docencia, en Centros y Programas Educativos del Estado. Los nombramientos se deben realizar para zonas rurales o urbanas de menor desarrollo relativo de la región de origen del profesor, Asimismo, el artículo 35° de dicha ley señala cuáles son los requisitos que debe cumplir el profesor para ingresar a esta carrera pública: i) ser peruano, ii) poseer título profesional de profesor, iii) acreditar buena salud y conducta y iv) obtener nombramiento.

Sin embargo, como ya se tuvo oportunidad de analizar, la Ley del Profesorado fue modificada por la Ley N° 29062, en lo referido a la carrera pública magisterial. En esa medida, la Ley N° 29062 establece actualmente otros requisitos para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial, a saber: i) poseer título de profesor o licenciado en educación, otorgado por una institución de formación docente acreditada en el país o en el exterior. En este último caso, el título debe ser revalidado en el Perú; ii) ser miembro del Colegio de Profesores del Perú; iii) gozar de buena salud, física y mental, que permita ejercer la docencia, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 27050 modificada por la Ley N° 28164; iv) No haber sido condenado ni estar incurso en proceso penal por delito doloso; v) No encontrarse inhabilitado por motivos de destitución, despido o resolución judicial que así lo indique. Para postular a una plaza vacante de Educación Básica, en I.E. ubicadas en zonas de frontera, se requiere, además, ser peruano de nacimiento y para postular a plazas vacantes de I.E. ubicadas en comunidades donde predomina la lengua originaria, el profesor debe acreditar, además, el dominio de la lengua materna de los educandos y el conocimiento de la cultura local (artículo 11°).

El MINEDU es el responsable de planificar, conducir, monitorear y evaluar el proceso de ingreso a la

Carrera Pública Magisterial y autoriza anualmente la convocatoria a concurso público para acceder a plazas vacantes, asimismo, este concurso debe tener como características el ser objetivo, transparente, imparcial y confiable, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley N° 29062.

En ese sentido, se puede señalar que estos requisitos generales son aplicables tanto a los concursos de nombramiento como a los concursos de contratación, pero para éstos últimos el MINEDU emite todos los años las normas reglamentarias que los regulan (p.e. publicación de las plazas, competencias y obligaciones de la DRE, UGEL e I.E., etapas del concurso, etc). Así, para el caso de las contrataciones realizadas en el año 2007 el MINEDU emitió la Resolución Jefatural N° 0196-2007-ED, a través de la cual aprobó la directiva “Normas y procedimientos para acceder a una plaza docente por contrato en Educación Básica (Regular, Alternativa y Especial), Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria en el periodo 2007”, por lo que dicha directiva fue la norma que reguló la contratación docente en todas las instancias de gestión educativa descentralizada.

No obstante el marco legal descrito, la Defensoría del Pueblo, en virtud de las quejas que le fueron presentadas, pudo advertir algunos problemas en las diferentes etapas de los concursos de contratación docente contrarios a las características de objetividad, transparencia, imparcialidad y confiabilidad que deben regir este tipo de concurso¹⁸⁸.

¹⁸⁸ El 4 de febrero del 2009, el MINEDU publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 002-2009-ED, que estableció las “Normas para la contratación del personal docente en las I.E. de Educación Básica y Técnico Productiva” para el presente año, y de igual manera emitió la Resolución Jefatural N° 161-2009-ED de fecha 3 de febrero del 2009, mediante la cual aprobó la Directiva N° 013-2009-ME/SG-OGA-UPER que regula las normas y procedimientos para la contratación docente. Se han recibido quejas referidas a irregularidades en dicho concurso.

d) Irregularidades en el desplazamiento de personal

En esta clasificación se consideran las quejas que dan cuenta de disposiciones de desplazamiento del personal docente y administrativo del sector Educación sin respetar los principios de objetividad e imparcialidad.

Al respecto, la regulación inadecuada o la falta de control adecuado de estos procedimientos no solo se convierten en factores de riesgo que posibilitan actos de corrupción, sino que inciden en la educación de los (y las) estudiantes, pues es probable que exista una alta demanda por parte de los docentes para ser trasladados a zonas atractivas de las ciudades, o de zonas rurales a zonas urbanas, con lo cual ciertas áreas de la ciudad o de las zonas rurales pueden mostrar un déficit de docentes, situación que se agravaría si no se designa un reemplazo oportuno.

Las cuarenta y nueve (49) quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo permiten advertir que el mayor número de casos está referido al incumplimiento de la normativa de reasignaciones (27) y de la demora en la atención de las solicitudes de reasignación presentadas por los docentes (12).

En cuanto al primero, los hechos específicos de algún modo reflejan la problemática de las acciones de desplazamiento de personal en el sector Educación, en tanto tienen que ver con reasignaciones y permutas de docentes a plazas que no son de su especialidad; reasignación de docentes a otras I.E. que siguen cobrando la remuneración correspondiente a su plaza de origen; reasignación de personal sin tener en cuenta la necesidad del servicio de la I.E. de origen; reasignación del docente sin seguir el procedimiento establecido para ello; y, demora en la expedición de la

resolución que aprueba la reasignación.

Si bien dichos casos evidencian el incumplimiento de la normativa sobre reasignaciones y permutas, también permiten hacer algunas conjeturas sobre dicho incumplimiento, pues se podría cuestionar si una reasignación indebida solo se debe a un desconocimiento de la norma o, por el contrario, se trata de favorecer a algún docente. Asimismo, los casos de reasignaciones y permutas de docentes a plazas que no son de su especialidad terminan afectando la dimensión de calidad del derecho a la educación debido a que la enseñanza de los alumnos termina estando en profesores no idóneos.

En cuanto a los casos de demora de atención de solicitudes de reasignación, éstas no obstante tener como sustento motivos de salud, registraron una demora de aproximadamente cuatro meses para atenderlas. La falta de atención oportuna de este tipo de solicitudes no solo tiene repercusiones en la salud de los (y las) docentes, ya que puede implicar no solo una demora en su tratamiento, sino en su desempeño laboral y, por ende, en la enseñanza que puedan brindar.

d.1) Marco legal

La Ley del Profesorado reconoce una serie de derechos a los docentes, entre los que se encuentra el derecho a la estabilidad en el cargo, al reconocer en el inciso a) del artículo 13° de dicha ley el derecho del profesor a la “Estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo”.

Este derecho configura una primera significación: el funcionario tiene la facultad de ejercer todas las funciones y prerrogativas del cargo o puesto de

trabajo que desempeña, naturalmente en los términos que establezcan las leyes aplicables y con observancia de las instrucciones y órdenes de los superiores jerárquicos. Asimismo, el derecho al cargo tiene un segundo significado: el funcionario no puede ser removido de su cargo, sino en los supuestos y con las condiciones que las leyes establezcan.¹⁸⁹

Este segundo significado está vinculado al principio de inamovilidad que constituye, entre otras, una garantía de imparcialidad del funcionario. La imparcialidad inherente al régimen del empleo público implica, desde luego, una garantía de permanencia del funcionario en su puesto de trabajo frente a cualquier pretensión de removerlo de él o cambiarlo de destino sin una justificación objetiva, sino sobre la base del puro arbitrio o conveniencia del superior.¹⁹⁰

En ese sentido, se puede señalar que, como garantía del derecho a la estabilidad en el cargo, las transferencias, rotaciones, destakes, reasignaciones y cualquier otro desplazamiento de los servidores o funcionarios públicos no se pueden realizar de un modo arbitrario sino que deberán sujetarse a los requisitos y procedimientos legalmente estipulados.¹⁹¹

De este modo, a fin de garantizar el referido derecho, la Ley del Profesorado establece que la reasignación del profesor se efectúa en los términos y condiciones que señale el Reglamento, previa publicidad de las plazas disponibles (artículo 53º). De igual manera, dicha ley precisa para el caso de la permuta que ésta se efectúe a solicitud de los interesados siempre que sean del mismo nivel y lo soliciten hasta el tercer trimestre de año escolar. Se harán efectivos en el año

¹⁸⁹ Sánchez Morón, Miguel. Op. cit., p. 196.

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Guerra Cruz, Guillermo. Op.cit., p. 162.

siguiente debiendo permanecer por lo menos un año en sus nuevas colocaciones. El Reglamento determina las normas y procedimientos (artículo 54°).

A pesar de que la referida ley señala que el reglamento precisará los términos y condiciones de estas acciones de personal, sin embargo establece algunas pautas generales, como:

- i) La reasignación o permuta a una ciudad capital de departamento, requiere haber servido como mínimo tres años en provincias. Para hacerlo a Lima o Callao se requiere haber servido cinco años en otros lugares. La misma norma se aplica para la cobertura de licencias o interinatos en cargos vacantes (artículo 55°).
- ii) En cada repartición desconcentrada del Ministerio de Educación se efectúa la evaluación de las solicitudes de reasignación en los meses de enero y febrero de cada año por un Comité constituido para este efecto, el que se sujeta a las normas de los artículos 37°, 39° y 40° de la Ley del Profesorado (artículo 56°).

El Cuadro de Evaluación elaborado por dicho Comité tiene vigencia para la cobertura de las vacantes que se produzcan hasta el 31 de diciembre de dicho año. Sin embargo, si la vacante se produjera a partir del mes de octubre, la reasignación se hará efectiva el primero de enero del año siguiente. Mientras tanto, la vacante se cubre transitoriamente con personal interino.

Asimismo, la referida Ley dispone que los profesores que prestan servicios en una zona de menor desarrollo relativo, en lugares inhóspitos y en zonas de frontera, tengan prioridad en la atención de sus solicitudes de reasignación. Para ello se destinarán las plazas

vacantes en la proporción que determine el reglamento (artículo 57°).

Cabe señalar que el MINEDU a través de la Resolución Ministerial N° 1174-91-ED, aprobó el Reglamento de Reasignaciones y Permutas para el Magisterio Nacional, sin embargo, el artículo 3° del Decreto Ley N° 25957, publicado el 16 de diciembre de 1992, prohibió las reasignaciones de personal de la administración pública.

Posteriormente, el citado Decreto Ley fue derogado. En esa medida, la Cuarta Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 065-2001-ED dejó sin efecto cualquier disposición que limite la reasignación o la permuta del personal directivo y jerárquico, profesores de aula o asignatura, así como auxiliares de educación de las I.E. públicas. De igual modo, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 043-2001-ED restituyó la vigencia de los artículos 14°, 15°, inciso c) del artículo 22°, 27°, 36°, 42° y 47° del Reglamento de Reasignaciones y Permutas, aprobado por Resolución Ministerial N° 1174-91-ED, indicándose que el proceso de reasignación se efectúa desde enero a diciembre de cada año, por lo que actualmente los artículos pertinentes de dicha resolución ministerial regulan el proceso de reasignación y permuta de los docentes.

En lo que respecta al personal administrativo del Sector Educación, la Ley N° 27557 restableció las distintas modalidades de desplazamiento de personal previstas en el artículo 13° del Decreto Supremo N° 018-85-PCM y en el artículo 78° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, por lo que el MINEDU emitió el Reglamento de Rotaciones, Reasignaciones y Permutas para el personal Administrativo, aprobado por Resolución Ministerial N° 0639-2004-ED.

e) Incumplimiento del dictado de clases

Al igual que en la campaña “Educación sin Corrupción” del 2006, este hecho vulneratorio fue el más recurrente en la campaña del 2007. La inasistencia de los profesores es un problema serio y ampliamente diseminado en muchos países. Una encuesta en miles de escuelas primarias realizadas por el Banco Mundial en el 2002 y el 2003 en siete países en desarrollo descubrió que la ausencia de profesores en las aulas oscilaba entre el 13% (en el Perú) y el 58% (en los Estados indios de Asma y Bihar). Además, muchos de los docentes que se presentaban a clases no ejercían funciones,¹⁹² es decir, no realizaban labor efectiva.

En la realidad del Perú actual existen situaciones estructurales que hacen que los docentes se ausenten por unos días y, por tanto, no dicten clases, como, por ejemplo, aquellos docentes que ejercen funciones en zonas rurales o comunidades indígenas y que deben viajar a la ciudad para cobrar sus remuneraciones o hacer trámites ante la UGEL u otras entidades públicas o privada. El viaje les puede tomar días de camino para ir y volver. Sin embargo, existen casos, como los advertidos por esta supervisión, en que los docentes incurrieron en inasistencias injustificadas o abandono de cargo, o simplemente incumplieron la normativa que prohibía la suspensión de clases para realizar determinadas actividades como, por ejemplo, ensayos de los alumnos para desfiles. En muchos casos, estas situaciones no son informadas a la UGEL o a la DRE para los descuentos o la aplicación de las sanciones respectivas, lo cual termina afectando al dictado de clases y, por ende, las dimensiones de disponibilidad y calidad del derecho a la educación.

De las ciento cuarenta y tres (143) quejas fundadas

¹⁹² Centro de Recursos Anticorrupción U4. Op. Cit., p. 12.

que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo se puede advertir, que en dichos casos, los mecanismos para el control de la asistencia docente no fueron efectivos, pues los directores de las I.E. no reportaron a la UGEL o a la DRE los casos de inasistencias injustificadas o abandono de cargo de los profesores para la imposición de las sanciones o descuentos a que hubiere lugar. Tampoco se reportaron aquellos casos en donde se realizaron actividades distintas a las pedagógicas, las cuales se encuentran prohibidas por la normativa correspondiente, y aquellos casos en que los profesores no asistieron a clases aduciendo que se encontraban en capacitación, pero no acudieron a ésta.

En cuanto a las faltas injustificadas se presentaron quejas que daban cuenta de la inasistencia injustificada del profesor o profesora a la I.E., hechos que fueron denunciados por el director de la escuela a la UGEL respectiva. Sin embargo, esta entidad no adoptó ninguna medida al respecto.

Como se puede apreciar, la falta de control de la asistencia docente no solo se presenta a nivel de la I.E., sino, también en estas últimas pues, a pesar de que algunos casos fueron puestos en conocimiento de las Áreas de Gestión Pedagógica o de Gestión Institucional, según sea el caso, no supervisaron ni evaluaron el cumplimiento de las horas efectivas de trabajo pedagógico en dichas I.E. En ambos casos existe una contravención de las obligaciones establecidas en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 008-2006.

Ahora bien, cabría preguntarse si esta falta de control por parte de los Directores de las I.E. o de los funcionarios de las UGEL o DRE se debió a una negligencia en el cumplimiento de sus funciones o algún problema en el procesamiento y verificación de la información a cargo de los órganos competentes en

las UGEL o, por el contrario, se debió a determinados acuerdos que tuvieron los docentes con los Directores de las I.E. o funcionarios de las UGEL, para que no les aplicasen las sanciones que les correspondían o no procedieron a aplicarles los descuentos respectivos por dichas faltas. En todo caso, sea cual fuese el motivo, lo que sí queda evidenciado es que se vio interrumpido el servicio educativo injustificadamente y no se adoptaron las medidas respectivas para garantizar su continuidad, afectándose de esta manera la dimensión de disponibilidad del derecho a la educación. Más aún se advierte impunidad en estos casos, pues a los docentes que faltaron no se les aplicaron los descuentos respectivos ni se comprobó si dichas faltas eran reiteradas para efectos de la imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

La situación descrita evidencia no solo la necesidad de que las UGEL o DRE realicen una evaluación mas profunda de sus procesos de supervisión y evaluación de asistencia docente, a fin de determinar las causas que impidieron el cumplimiento adecuado de funciones de los Directores de las I.E., así como de las Áreas de Gestión Pedagógica o de Gestión Institucional de las UGEL, pues en este último caso se podría deber a problemas organizacionales, a procedimientos poco claros o engorrosos o de recursos humanos, que no permiten una adecuada supervisión y, en consecuencia, impiden el cumplimiento cabal de dichas funciones o, por el contrario, subyacen prácticas asociadas a la corrupción. Asimismo se advierte la necesidad de fomentar una cultura organizacional de valoración del tiempo de los estudiantes.

Otro problema advertido con relación a la inasistencia docente está relacionado con la dilación del procedimiento administrativo para la designación del docente que tenía que reemplazar al profesor

titular de una I.E., por parte de la UGEL, debido a que el profesor titular se encontraba de licencia por enfermedad o había sido suspendido de sus funciones por habersele iniciado un procedimiento administrativo disciplinario, o se le había aplicado una sanción por abandono de cargo u otra falta administrativa. Esta demora, en todos los casos, generó la pérdida de clases a los estudiantes.

Se advierte una deficiencia en la gestión de personal por parte de las UGEL que se puede deber a diferentes causas, desde problemas en los procesos para realizar una designación oportuna del docente reemplazante hasta la falta de docentes excedentes para cubrir a los titulares. Sin embargo, estas deficiencias contribuyen a la aparición de prácticas corruptas.

Finalmente, es de resaltar los casos (7) relacionados con la toma de locales escolares por parte de docentes que acataron una huelga y que no permitieron el ingreso a la I.E. a docentes que no acataron la huelga y del alumnado. Dichos casos de toma de locales escolares e impedimento del ingreso a docentes y alumnos constituyen un exceso en el ejercicio del derecho a huelga de los docentes. Por otro lado, la inasistencia de los docentes a las capacitaciones evidencia falta de control de las instancias educativas descentralizadas competentes.

Las situaciones descritas confirman los dos problemas advertidos por la Defensoría en la Campaña 'Educación sin Corrupción' del año 2006. El primero se refiere a la falta de un control apropiado de las responsabilidades funcionales de directores y docentes, por parte del propio sistema oficial, debido a la amplitud del sistema educativo (controlar a I.E. que se encuentran en zonas rurales alejadas) e ineficiencia del sistema. El segundo se relaciona con la debilidad de las organizaciones de

padres de familia y de los miembros del CONEI para ejercer vigilancia de los más elementales aspectos de la gestión de la I.E.

e.1) Marco legal

En virtud de la dimensión de disponibilidad del derecho a la educación, el Estado tiene la obligación de velar por la prestación eficiente y continua del servicio educativo. En esa medida se debe identificar cuantos días del año escolar se ve interrumpido dicho servicio, a fin de tener en cuenta el número de estudiantes que se ven afectados¹⁹³ para poder adoptar las medidas respectivas.

Asimismo, la calidad de la educación está relacionada con variables diversas, tanto escolares como extraescolares. Entre las primeras, los estudios destacan la eficacia de las estrategias de enseñanza –que dependen en gran medida de la capacidad profesional de los docentes– y el tiempo efectivo que las escuelas dedican a actividades de aprendizaje asociado en buena parte con el cumplimiento de la jornada laboral y escolar.¹⁹⁴

En ese sentido se ha expedido un marco normativo que establece facultades y responsabilidades concretas, tanto a las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada como a los padres de familia para el control de la asistencia y de las horas efectivas de trabajo pedagógico de los docentes, a fin de cautelar que el dictado de clases no se vea interrumpido y, por ende, se garantice la continuidad del servicio educativo, pues, como ya se señaló, el menor número de horas de clases se convierte en un factor que incide en la calidad de la enseñanza de los alumnos.

¹⁹³ Góngora Mera, Eduardo, *El Derecho a la Educación. En la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales*, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2003 pp. 82.

¹⁹⁴ Peña, Margarita, *et al.* Op. Cit., pp. 42-43.

e.1.1) La jornada laboral docente

La Ley N° 24029, Ley del Profesorado, establece que “la jornada laboral ordinaria de los profesores al servicio del Estado, en centros y programas educativos, sea cual fuere el nivel y modalidad, es de 24 horas pedagógicas. Cada hora pedagógica tiene una duración de 45 minutos” (artículo 18°). Para el caso del personal directivo y jerárquico de cualquier nivel y modalidad de la educación básica, como para el personal docente del nivel de la educación superior no universitaria, es de 450 horas semanales (artículo 20°).

Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 008-2006-ED, el MINEDU aprobó los “Lineamientos para el seguimiento y control de la labor efectiva de trabajo docente en las I.E. Públicas”. En dichos lineamientos se señala que “la jornada mínima de trabajo pedagógico semanal mensual del profesorado del Área de la Docencia, en los diferentes niveles y modalidad del Sistema Educativo es el siguiente: i) Educación Inicial, Primaria y Especial: 30 horas de trabajo pedagógico y ii) Educación Secundaria y Ocupacional: 24 horas de trabajo pedagógico. De existir disponibilidad de horas de clases presupuestadas, podrá extenderse hasta un máximo de 30 horas de trabajo pedagógico (inciso e, artículo 3°)”.

El incumplimiento de la labor efectiva de trabajo sin justificación por parte de los docentes acarrea los descuentos respectivos de su remuneración o su no pago pues, tal como lo establece la Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, el pago de remuneraciones a los empleados públicos “solo corresponde como contraprestación por el trabajo efectivamente realizado, quedando prohibido, salvo disposición de ley expresa en contrario o por aplicación de licencia con goce de haber, de acuerdo

a la normatividad vigente, el pago de remuneraciones por días no laborados”.

Para el caso específico de los docentes y personal administrativo de los niveles de Educación Básica Regular, el Decreto de Urgencia N° 022–2007 precisó qué se debe entender por trabajo efectivamente realizado, señalando que éste comprende “al dictado efectivo y real de clases, conforme a los programas y calendarios académicos de Educación Básica Regular, [y que] la sola asistencia, con registro o sin él del docente o administrativo a su centro educativo, no da derecho al pago de remuneraciones” (artículo 2°).

e.1.2) El control de asistencia docente

Como ya se señaló, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General de la República, establece que “el control interno previo y simultáneo compete exclusivamente a las autoridades, funcionarios y servidores públicos de las entidades como responsabilidad propia de las normas que rigen las actividades de la organización y los procedimientos establecidos en sus planes, reglamentos, manuales y disposiciones institucionales, los que contienen las políticas y métodos de autorización, registro, verificación, evaluación, seguridad y protección” (artículo 7°).

Teniendo esto en cuenta, el Decreto Supremo N° 008-2006-ED dispone que el registro y control de la asistencia y permanencia del personal docente en las I.E. públicas de Educación Básica y Educación Técnico–Productiva (artículo 3°) se realiza considerando lo siguiente:

- i) El control de asistencia y permanencia del personal docente es responsabilidad del Director, sin excluir la que corresponda al docente.

- ii) Es responsabilidad del personal directivo jerárquico y docente concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos, debiendo obligatoriamente registrar su asistencia al ingreso y salida al centro de labores, mediante el sistema de control utilizado (tarjetas o libro legalizado).
- iii) La asistencia y permanencia de los docentes está en función a las horas efectivas de trabajo, que comprende la labor con los alumnos en el aula y fuera de ella en actividades de carácter pedagógico, en cumplimiento de lo previsto en la programación curricular.
- iv) El Director de la I.E, bajo responsabilidad, informa cada fin de mes a la UGEL correspondiente, las inasistencias y tardanzas del personal docente, para los descuentos y sanciones pertinentes conforme a ley.
- v) El Director de la I.E. Unidocente que requiera de licencia o permiso presentará la respectiva solicitud ante la UGEL, con copia informativa al Presidente del Comité de aula y/o la autoridad comunal respectiva.
- vi) En todos los casos de licencia o permiso, la sola presentación de la solicitud no da derecho al goce de la licencia o permiso, salvo caso fortuito o de fuerza mayor. Si el servidor se ausentara en esta condición, sus ausencias se consideran como inasistencias o permisos injustificados sujetos a descuento y sanción de acuerdo a Ley.

e.1.3) El control de las horas efectivas de trabajo pedagógico de los docentes

El artículo 6° del Decreto Supremo N° 008-2006-ED también regula el proceso de información y consolidación de las horas de trabajo pedagógico de los

docentes y señala cuales son las funciones que tienen las instancias descentralizadas de gestión del sistema educativo en este proceso. Así tenemos:

- i) Los Directores de las I.E. Son responsables de:
 - Establecer la calendarización del año escolar, respetando el mínimo de horas efectivas de trabajo pedagógico por niveles.
 - Efectuar el control diario de las horas efectivas de trabajo de cada profesor, en los diversos niveles y modalidades, mediante los registros respectivos (tarjetas o libro legalizado).
 - Anotar diariamente en el Formato 01 en base al registro, las horas de trabajo pedagógico del docente con alumnos por cada nivel educativo, luego consolidar la información en el Formato 02, para remitirla mensualmente a la UGEL con copia a los siguientes órganos de ésta entidad: Área de Gestión Pedagógica (especialista de los diversos niveles), Área de Gestión Institucional (Planificación y Estadística) y al responsable del Centro Base de la Unidad de Costeo al cual pertenece.
 - Remitir al Área de Gestión Administrativa, Infraestructura y Equipamiento de la UGEL (Planillas), el informe mensual de las faltas, tardanzas, permisos de los docentes, para el descuento respectivo.

- ii) Las Unidades de Gestión Educativa Local. Son responsables de:
 - Las Áreas de Gestión Pedagógica y de Gestión Institucional, según sea el caso, supervisan, consolidan y evalúan el cumplimiento de las horas efectivas de trabajo pedagógico en las Instituciones y Programas Educativos de su jurisdicción y remiten semestralmente a la DRE, la información consolidada en el Formato 03, por

niveles educativos.

- El Equipo de Personal (Planillas), o el que haga sus veces, efectúa los descuentos de Ley por inasistencias y tardanzas injustificadas.
- iii) Las Direcciones Regionales de Educación. Son responsables de:
- Supervisar y evaluar que las UGEL y las I.E. de su jurisdicción cumplan con la responsabilidad que les señala el Decreto Supremo N° 008-2006-ED.
 - Remitir trimestralmente el consolidado de las Horas Efectivas a la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional del MED, utilizando el Formato 04.
- iv) El Ministerio de Educación. Es responsable de:
- La Oficina de Coordinación y Supervisión Regional (OCSR) es responsable de consolidar y evaluar la información estadística sobre el cumplimiento del mínimo de horas efectivas de trabajo pedagógico, remitido por las Direcciones Regionales de Educación.
 - La Secretaría de Planificación Estratégica, a través de la Unidad de Estadística Educativa, en coordinación con la Oficina de Coordinación y Supervisión Regional, o la que haga sus veces, es responsable de consolidar la información y emitir los informes periódicos y finales a la Alta Dirección del Ministerio de Educación.

e.1.4) Las facultades de los padres de familia para el control de la asistencia y permanencia de los docentes y directores de las I.E.

Como se señaló anteriormente, el Decreto Supremo N° 008-2006-ED establece facultades a los padres de familia para el control respecto de la asistencia y permanencia de los docentes. Así, establece que los

CONEI, conjuntamente con el Director de las I.E., cautelan el control de asistencia de los profesores, el cumplimiento de la labor efectiva del docente y la veracidad de la información que, sobre estos aspectos, se haya consignado en los documentos que el director de la I.E. tiene para tal fin. De igual manera, el presidente del Comité de Aula y/o la autoridad de la comunidad están facultados para ejercer el control de asistencia y permanencia de los directores de I.E. unidocentes e informar a la UGEL en caso de inasistencias o tardanzas en que se incurra, para los descuentos correspondientes conforme a Ley (incisos f y h, artículo 3º).

Finalmente, la Primera Disposición Complementaria del citado Decreto Supremo señala que la información que debe emitir el Director de la I.E. en cumplimiento de dicha norma será previamente coordinada y contará con la visación del representante del CONEI en cumplimiento de su rol de vigilancia y transparencia.

f) Incumplimiento de obligaciones para garantizar una infraestructura adecuada

Este tipo se configura cuando las autoridades de las diferentes instancias descentralizadas del Sector Educación (MINEDU, DRE, UGEL, I.E.) o las municipalidades distritales o provinciales no realizan las acciones correspondientes a las que están obligados para garantizar que la infraestructura de las I.E. se encuentren en condiciones óptimas para el dictado de clases.

En estos casos el riesgo de corrupción se genera porque esta falta de atención conlleva a que los directores o profesores soliciten a los padres de familia “colaboraciones” o pagos para poder financiar el mantenimiento o los arreglos de los locales escolares,

así como el pago de los servicios básicos. Además, cuando las autoridades permiten el funcionamiento de I.E. educativas privadas que no cuentan con las condiciones de infraestructura adecuada, si bien podría deberse a un incumplimiento de funciones de su labor de fiscalización, también podría ser el reflejo de actos de corrupción. A consecuencia del incumplimiento de estas obligaciones también se podrían generar irregularidades en la contratación de empresas para la construcción, refacción o reparación de la infraestructura de los colegios, pues se podría dar el caso de que la finalidad de dicho incumplimiento apunte a crear una situación de emergencia para requerir una adjudicación directa que permita favorecer a una determinada empresa, sin tener que pasar necesariamente por una licitación o concurso público.

De las sesenta y siete (67) quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo, se puede colegir que el principal motivo que originó su presentación, o la intervención de oficio por parte de la Defensoría del Pueblo, se refieren a casos en que la DRE, la UGEL o las municipalidades distritales o provinciales no atendieron o se demoraron en atender las solicitudes realizadas por los Directores de las I.E. para que procedan a la reparación de la infraestructura del colegio (p.e., servicios higiénicos, reparación o construcción de muros perimétricos, reparación de techos y paredes, etc.), así como para realizar las inspecciones, a fin de verificar las condiciones de dicha infraestructura o para proporcionarles mobiliario escolar.

Como ya se señaló, este incumplimiento de obligaciones no solo puede llegar a generar que los directores, profesores o los mismos padres de familia de las I.E. soliciten pagos a los alumnos para

realizar el mantenimiento de los locales escolares, lo cual no solo afecta el derecho a la gratuidad de la educación, sino que tal situación –como se analizó, oportunamente– permitiría la comisión de actos de corrupción. Además, la situación descrita implica una vulneración del derecho a la educación en su dimensión de disponibilidad, debido a que la infraestructura de dichas I.E. no se encuentra en buenas condiciones para que los (y las) estudiantes puedan estudiar en ambientes adecuados.

f.1) Marco legal

La dimensión de aceptabilidad del derecho a la educación, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, plantea que el Estado debe establecer unas normas mínimas que regulen la calidad de los programas de estudio y métodos pedagógicos, a fin de garantizar que todas las escuelas se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza. Asimismo se propone que la calidad de la educación sea aceptable para los padres y para los niños y las niñas.¹⁹⁵ Ello implica que las condiciones de infraestructura de las I.E. se encuentren en buenas condiciones para que los (y las) estudiantes puedan estudiar en condiciones dignas.

Precisamente, la Ley General de Educación señala que entre los factores que interactúan para el logro de dicha calidad se pueden enumerar, entre otros, la infraestructura, el equipamiento, los servicios y los materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas de cada lugar y a las que plantea el mundo contemporáneo (inciso f, artículo 13º).

¹⁹⁵ Pérez Murcia, Luis Eduardo, “*Sistema de Seguimiento y evaluación de la Política Pública Educativa a la luz del Derecho a la Educación*”, Bogotá, Defensoría del Pueblo de Colombia, 2004, p. 37.

En esa medida, la referida ley establece que entre las funciones de las UGEL se encuentran las de determinar las necesidades de infraestructura y equipamiento, así como las de participar en su construcción y mantenimiento (en coordinación) con el apoyo de los gobiernos local y regional (inciso m, artículo 74°). A su vez, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que una de las funciones de dichos Gobiernos, en materia de educación, es la de diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento de las I.E., en coordinación con los Gobiernos Locales (artículo 47°).

Por su parte, la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, regula lo concerniente a la infraestructura de los servicios higiénicos de las I.E. en el ámbito rural, señalando que “el Ministerio de Educación, en colaboración con el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), promueve la dotación a las escuelas rurales de servicios higiénicos diferenciados, para que las niñas y adolescentes rurales puedan acceder a espacios propios de intimidad (artículo 14°).

Teniendo en cuenta la garantía que otorga el marco normativo señalado, se puede indicar que cuando hay alteraciones en la prestación del servicio público debido a que las instalaciones destinadas para la prestación del servicio no son adecuadas, presentan fallas estructurales, o carecen de servicios públicos como agua potable, alcantarillado, o energía eléctrica, las autoridades competentes tienen la obligación de dar respuesta a la alteración y prevenir que se vuelva a presentar en el futuro. De no tomar las medidas pertinentes para evitar dichas alteraciones, se afectaría a este aspecto de la calidad de la educación.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Defensoría del Pueblo de Colombia. Op. Cit., p. 210.

g) Falta de transparencia

Las quejas clasificadas en esta tipología se refieren a la falta de transparencia en la gestión pública y la afectación del derecho a la información de los ciudadanos y ciudadanas. La transparencia es un elemento clave en la lucha contra la corrupción, por lo que su ausencia o déficit se convierte en condición favorable para la comisión de actos de corrupción.

Las quejas fundadas que investigó la Defensoría del Pueblo fueron treinta y los (32). Están referidas: i) al incumplimiento del plazo legal para atender la solicitud de acceso a la información (23 quejas); ii) a la negativa injustificada de entregar información (dos quejas); iii) a la negativa injustificada de aceptar solicitud de acceso a la información (una queja); iv) a la Directora que no rinde cuentas de los recursos de la I.E (2 quejas), v) al costo excesivo de las copias de los documentos solicitados por acceso a la información (1 queja); vi) a la falta de información sobre apertura de PRONOEI (una queja); vii) al impedimento del acceso a un expediente administrativo (una queja); viii) al no informar a los administrados que su solicitud de acceso a la información fue derivada a otra entidad que es competente para atenderla por poseer la información solicitada (una queja).

g.1) Marco legal

La Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la norma que desarrolla el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2°, inciso 5) de la Constitución Política. El reglamento de dicha ley fue aprobado por el Decreto Supremo N° 9072-2003-PCM de fecha 7 de agosto del 2003 y, posteriormente, se aprobó el Texto Único Ordenado (TUO) de la referida ley, mediante el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM de fecha 24 de abril del 2003. Este marco normativo es aplicable a todas las

entidades de la Administración Pública a las que se hace referencia en el artículo 1° de la Ley N° 27444.

El artículo 11° del referido TUO regula el procedimiento de acceso a la información pública. Así, precisa que la entidad pública deberá brindar la información solicitada en un plazo no mayor de siete días útiles, el cual se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco días adicionales, si existen circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. De no mediar respuesta en los plazos establecidos, el solicitante podrá considerar denegado su pedido.

Un aspecto relevante se menciona el artículo 12° respecto de que “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las entidades de la Administración Pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público”. Es decir, existe información que se debería entregar de inmediato sin necesidad de esperar el plazo antes indicado. Por ejemplo, supongamos que se solicita el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de una institución pública.

El Tribunal Constitucional considera que la entidad pública debe brindar “la información solicitada en términos, mínima o elementalmente, razonables, lo que supone que ésta deberá ser cierta, completa, clara y, además, actual”.¹⁹⁷ Evidentemente, carecería de sentido que la administración brinde información falsa o parcial.

Asimismo, cabe señalar que es importante lo dispuesto por el artículo 20° de la Ley, según el cual el solicitante solo debe abonar “el importe correspondiente a los

¹⁹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0007-2003-AI/TC, sentencia de 2 de julio del 2004, F.J. N° 3.

costos de reproducción de la información requerida” y, además, que expresamente se indique que “cualquier costo adicional se entenderá como una restricción al ejercicio del derecho regulado por esta Ley, aplicándose las sanciones correspondientes”.

En consecuencia, no se puede exigir pagos especiales por concepto de “derecho de búsqueda o de información”, sino que solo se deberá pagar el costo real de la fotocopia o de la impresión del documento solicitado. Esto lo reitera el artículo 13° del Reglamento de la Ley cuando señala: “En ningún caso se podrá incluir dentro de los costos el pago por remuneraciones e infraestructura que pueda implicar la entrega de información, ni cualquier otro concepto ajeno a la reproducción”. De este modo, la Ley pretende facilitar el acceso a la información pública, evitando costos exagerados como ha ocurrido en el país, en diversas ocasiones.

En materia de transparencia se debe señalar lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Educativa, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2005-ED, que establece la obligación del MINEDU y de las I.E., UGEL y DRE de desarrollar una gestión educativa transparente (art. 9°), para lo cual tiene las siguientes obligaciones: i) La capacitación sobre gestión y ética pública para docentes y empleados públicos; ii) La publicación a través de la pagina Web (en caso de que la tuvieran), pizarras o carteles, de las plazas presupuestadas vacantes de las Instituciones y Programas Educativos públicos al inicio del año, para ser cubiertas por contrato previa selección mediante concurso público; iii) La evaluación sistemática, objetiva, integral, y permanente del personal; iv) La publicación de en las Instituciones y Programas Educativos sobre la capacitación, uso y estado de cuenta de los recursos propios; v) Las

medidas de simplificación de procedimientos y tiempo de duración de los mismos; vi) La transparencia en las contrataciones o nombramientos de personal administrativo o docente de su jurisdicción, así como de la contrataciones y adquisiciones estatales.

Es preciso determinar cómo se debe entender esta obligación de designar al funcionario responsable en el caso de entidades que cuentan con dependencias descentralizadas o desconcentradas, sobre todo cuando ambas circunstancias se verifican en el ámbito nacional. Una primera posibilidad es entender que las entidades solo deben designar a un único funcionario responsable de entregar información, por lo que, en el caso de entidades desconcentradas o descentralizadas, la obligación de entregar información estaría centralizada en una sola persona, por lo general radicada en la ciudad de Lima. Sin embargo, de este modo se restringiría de manera desproporcionada y sin justificación alguna el ejercicio del derecho a acceder a información pública.¹⁹⁸

Asimismo se debe tener en cuenta que de no desconcentrarse o descentralizarse la obligación de entregar la información, en muchos casos el derecho de acceso sería satisfecho más allá de los plazos establecidos, o simplemente se desincentivaría a las personas a ejercerlo, toda vez que tendría que dirigir sus solicitudes hasta la sede central de la entidad que, por lo general, se halla en la capital de la República.¹⁹⁹

De este modo, la Ley N° 27806 no contiene supuesto alguno que establezca de manera expresa la designación de un único funcionario responsable de entregar información en aquellas entidades

¹⁹⁸ Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 96, Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información*. Serie Informe Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, pp. 114-115.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

desconcentradas o descentralizadas. Los dos únicos supuestos fueron derogados, rechazándose, por ende, la opción de centralizar la obligación de entregar información. Por el contrario, de una interpretación sistemática de las normas del TUO de la Ley N° 27806, así como por expresa disposición del artículo 4° del Reglamento de dicha norma, se desprende la obligación de descentralizar o desconcentrar la entrega de información.

En efecto, desde una lógica favorable al acceso a la información pública o del principio *favor libertatis*,²⁰⁰ así como de garantía de los principios de transparencia y publicidad, el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806 establece que “los funcionarios responsables de brindar información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere esta ley”. Adviértase que la norma se refiere a “funcionarios responsables” y no a un único funcionario responsable por cada entidad, asumiendo de este modo la designación de más de uno en cada entidad, interpretación que se refuerza por el hecho de que la propia norma señala que dicha responsabilidad se refiere al área de competencia de cada funcionario responsable.

Por lo demás, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del artículo 11° de la Ley N° 27806, cuando la entidad no ha designado al funcionario responsable de entregar la información, la obligación se traslada inmediatamente al funcionario que tiene en su poder la información, o al superior jerárquico. En ese sentido, de las referidas normas queda claro que los principios

²⁰⁰ De acuerdo al principio *favor libertatis* se debe elegir no solo la interpretación más favorable al derecho o libertad en juego, sino, además, la que lo optimice. Véase, al respecto, Carpio Marcos, Edgar. *La interpretación de los derechos fundamentales*. Lima: Palestra, 2004, pp. 28-30.

que rigen la obligación de designar funcionarios responsables y, por ende, de entregar la información son los de competencia e inmediatez y no los de centralización y jerarquía, toda vez que asumir estos últimos supondría vaciar de contenido el mandato constitucional y legal de promover la transparencia y favorecer el acceso a la información.

De ello se deduce que, de existir entidades que cuentan con dependencias desconcentradas o descentralizadas en todo el ámbito nacional, se deben designar funcionarios responsables en cada una de ellas, toda vez que dichas circunstancias implican también la desconcentración y descentralización de competencias. Por lo demás, con ello se favorecería el acceso inmediato de las personas a la información en poder de estas dependencias, no solo a través del procedimiento establecido, sino de manera directa en horas de atención al público, tal como lo dispone el artículo 12° de la Ley de transparencia y acceso a la información pública que, de lo contrario, no se podría aplicar a las entidades desconcentradas o descentralizadas.

Esta es la razón por la cual el artículo 4° del Reglamento del TUO de la Ley N° 27806 establece de manera expresa que las entidades que cuenten con oficinas desconcentradas o descentralizadas deben designar en cada una de ellas a un funcionario responsable de entregar información, a efectos de que las solicitudes se tramiten con mayor celeridad. En buena cuenta, dicha norma concreta los principios de publicidad y transparencia, al exigir la desconcentración o descentralización de la obligación de entregar la información por parte de las entidades, como mecanismo para facilitar, en unos casos, y hacer efectivo, en otros, el acceso a la información pública.

En ese sentido, teniendo en cuenta que el artículo 65° de la Ley General de Educación establece que la I.E. es una instancia de gestión educativa descentralizada del Sistema Educativo, y siendo el director la máxima autoridad de la I.E. y responsable de la gestión integral de ésta, se puede confirmar que éste es precisamente el responsable de entregar información.

g.1.1) Incumplimiento del plazo legal para atender la solicitud de acceso a la información

Como se puede advertir, el principal problema para la atención de las solicitudes de acceso a la información está referido a la demora por parte de los funcionarios competentes de entregar la información. Las causas de ello son diversas. Sin embargo, es necesario destacar a algunas de ellas. Existen casos en los que la demora en la entrega de los partes de asistencia de los profesores de una institución se debía a que el director de ésta solicitó a la DRE el “visto bueno” para la entrega de dichas copias. Sin embargo, la DRE demoraba en otorgar el visto solicitado.

Este caso demuestra el desconocimiento de las competencias de los funcionarios públicos para atender solicitudes de acceso a la información, no solo por parte del Director de la I.E., sino por parte de funcionarios de la DRE, puesto que es el director de la escuela quien tiene competencia para atender dichas solicitudes sin necesidad de pedir “autorización” a la DRE. En efecto, el inciso 2) del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806 establece que “el Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública”. De esta norma surgen obligaciones específicas activas a cargo de los sujetos obligados, destinadas a

que se organicen y funcionen de manera tal que favorezcan y faciliten la publicidad, transparencia y, por ende, el mayor acceso a la información por parte de las personas.

Siguiendo este criterio se debe tener en cuenta que cuando el inciso 5) del artículo 2º de la Constitución Política hace referencia a los sujetos obligados a satisfacer el derecho de acceso a la información pública, se refiere a todas las entidades sin excepción e independientemente de su organización territorial o del lugar donde se ubiquen sus sedes principales. A efectos de garantizar esto, el último párrafo del artículo 3º, así como el segundo párrafo del artículo 8º del TUO de la Ley N° 27806, establecen la obligación de las entidades respecto de designar al funcionario responsable de entregar la información pública que las personas soliciten.

g.1.2) Negativa injustificada de entregar información y de aceptar la solicitud de acceso a la información

Estos hechos constituyen el segundo motivo de queja en los casos de acceso a la información. Así, en un caso, la Defensoría del Pueblo advirtió que el director de una I.E. no brindó a un ciudadano la información que solicitaba, argumentando que éste no tenía una conducta moral adecuada, toda vez que la Directora de otra I.E. había interpuesto contra dicho ciudadano una querrela por difamación. En otro caso, un padre de familia solicitó al Director de una I.E. el informe elaborado sobre el accidente que sufrió su hijo. Sin embargo, dicho director le negó dicho informe argumentando que éste contenía información que podría herir susceptibilidades.

En ambos casos, la negativa para la entrega de la información solicitada no se sustentó en las excepciones

establecidas en los artículos 17^{o201} y 18^{o202} del TUO de la Ley N° 27806. Por consiguiente, no se tomaron en cuenta los principios de legalidad formal y de taxatividad que rigen para la interpretación de dichas excepciones. En efecto, la primera de estas normas señala que no podrá ser ejercido el derecho de acceso a la información respecto de “aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una ley aprobada por el Congreso de la República”.

De este modo, el legislador, desarrollando la Constitución, ha sometido las excepciones al derecho de acceso a la información pública al *principio de legalidad*

²⁰¹ TUO de la Ley N° 27806, Artículo 17°.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial.

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.
2. La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.
3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.
4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.
5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, solo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Estado.
6. Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

²⁰² TUO de la Ley N° 27806, Artículo 18°.- Regulación de las excepciones.

Los casos establecidos en los artículos 15°, 16° y 17° son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. No se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley.

formal, en concordancia con el artículo 30° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El primer párrafo del artículo 18° de la Ley de transparencia y acceso a la información pública se encarga de asegurar esta garantía de legalidad formal, señalando que “no se puede establecer por una norma de menor jerarquía ninguna excepción a la presente Ley”.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 18° del TUO de la Ley N° 27806, las excepciones se rigen por *el principio de taxatividad*, por lo que solo será posible invocar como causal válida de exclusión a aquella información que califique en los supuestos expresamente tipificados en la ley, configurándose de este modo un sistema de lista cerrada de excepciones. Como lógica consecuencia de lo anterior, la propia norma establece que las excepciones se rigen por el principio de interpretación restrictiva, es decir, no es posible derivar excepciones al acceso a información pública, mediante interpretaciones extensivas y, menos aún, de la analogía.

g.1.3) Costos desproporcionados de las copias

A pesar de la normativa expresa en este sentido se advirtió la evidencia de cobros desproporcionados por concepto de costo de reproducción, es decir, en donde el costo de reproducción no refleja o no se corresponde con los costos o gastos efectivamente realizados como consecuencia de la reproducción del pedido de información. Así, en el caso investigado por la Defensoría del Pueblo se constató que la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) dispuso en el procedimiento de acceso a la información que el costo de reproducción por hoja ascendía a S/. 1.38 nuevos soles y que, cuando se realizaba la reproducción de más de cinco hojas, el monto ascendía a S/. 13.80 nuevos soles, no obstante que el TUPA del Ministerio de Educación estableció como costo de reproducción

S/. 0.13 céntimos de nuevo sol por cada hoja. Este hecho motivó la queja de un ciudadano ante la Oficina Defensorial de Lima, por lo que dicha oficina recomendó a la DRELM la modificación de tales cobros teniendo en cuenta el costo real de reproducción, lo cual fue acatado por dicha entidad.

Las situaciones descritas constituyeron una contravención de lo dispuesto en el inciso 5), artículo 2º de la Constitución Política, el artículo 20º del TUO de la Ley N° 27806, así como de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13º del Reglamento de la Ley N° 27806, que señalan que solo es posible incluir en el costo de reproducción aquellos gastos en los que de manera directa y exclusiva ha incurrido la entidad, lo cual supone ciertamente que sean costos efectivamente realizados.

En ese sentido se puede inferir que el cobro desproporcionado realizado por la DRELM refleja que se concibió al costo de reproducción del pedido o solicitud de información como una manera de agenciarse recursos propios. Si bien, en un sentido amplio, el cobro por la reproducción del pedido constituye un ingreso de las entidades, en un plano estricto, esto debe responder a la reproducción del costo o el gasto en el que efectivamente incurrieron las administraciones públicas por concepto de reproducción en los términos antes señalados. En esa medida, nada justifica que las administraciones públicas cobren por el costo de reproducción sumas que excedan el costo efectivo de la reproducción.²⁰³

g.1.4) Falta de rendición de cuentas

Como ya se señaló, en la Defensoría del Pueblo se recibieron dos quejas con relación a este hecho. La primera de ellas está referida a la falta de rendición de cuentas de los ingresos de la I.E. por parte de la

²⁰³ Defensoría del Pueblo. *"Informe Defensorial N° 96, Balance a dos años...*, p. 146.

Directora, indicando los padres de familia que son agredidos verbalmente por dicha directora cuando solicitan tal rendición. En la segunda queja, los padres de familia manifiestan que la falta de rendición de cuentas por parte de la Directora de una I.E. se debe a que ésta realiza malos manejos de los fondos económicos, lo cual fue denunciado a la UGEL.

Como ya se precisó, el artículo 3° del TUO de la Ley N° 27806 consagra el principio de transparencia de todas las actividades y disposiciones de las entidades de la Administración Pública. La transparencia en la actuación de la administración pública no solo contribuye a combatir la corrupción, sino que facilita la fiscalización de la gestión pública, se logra una participación informada y se fomenta una vigilancia ciudadana conocedora de lo que ocurre en el Estado. Sin embargo, esto no se advierte en los casos descritos pues hay una renuencia de los directores a rendir cuentas, lo cual no solo impide una adecuada fiscalización por parte de los padres de familia, sino que genera conflictos entre éstos y los directores, pero también cabría preguntarse por qué se niegan los directores a realizar la rendición de cuentas.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que la falta de transparencia impide a la ciudadanía visualizar y comprender la naturaleza y dimensiones de las afectaciones que sufren contra sus derechos y las causas que las originan. Tampoco permite visualizar en qué forma los beneficios que deberían ser colectivos son desviados a pocas manos y, finalmente, limitan las posibilidades de enfrentar y resolver estos problemas

g.1.5) Restricción arbitraria de acceso al expediente administrativo

Si bien se presentó una sola queja por este motivo, cabe subrayar que es importante analizarlo, en la medida

en que la restricción arbitraria al expediente implica un desconocimiento del principio de transparencia del procedimiento administrativo que incide en el derecho de defensa del administrado. En el caso investigado por la Defensoría del Pueblo se pudo advertir que en la UGEL de Chincha se negó arbitrariamente a un docente el acceso a su expediente administrativo. El docente presentó una queja a la Oficina Defensorial de Ica, la cual motivó la intervención de dicha oficina, permitiéndose finalmente el acceso del docente al expediente.

Sobre el particular se debe señalar que el artículo 160° de la Ley N° 27444 establece que los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes, pudiendo obtener copia de éstos a excepción de aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen información que puedan afectar su derecho a la intimidad familiar o personal y a las que expresamente se excluyen por ley o por razones de seguridad nacional, de acuerdo con lo establecido en el inciso 5) del artículo 2° de la Constitución Política.

Cabe señalar que el artículo 160° de la Ley N° 27444 reconoce, dentro de la fase instructora de un procedimiento administrativo, el derecho del administrado a controlar la actuación probatoria e informativa que realiza la autoridad. La Administración Pública tiene el deber de asegurar una utilización transparente del poder público. No se debe olvidar que la Administración tiene el deber de la publicidad de sus actos, lo cual concuerda, como principio general, con la aptitud del administrado de conocer los actos procesales respecto de los cuales tuviere legítimo interés, teniendo en cuenta el derecho

de acceso a la información que ha consagrado la Constitución Política en el inciso 5) del artículo 2º.²⁰⁴

Asimismo, la transparencia del procedimiento es una de las derivaciones del principio del debido proceso y la garantía de defensa. En ese contexto, los mecanismos que garantizan la transparencia del procedimiento administrativo tienen por principal objetivo hacer efectivos los principios de publicidad de los actos de gobierno y el debido proceso que, en lo más elemental, se traduce en la posibilidad de conocer las actuaciones que se refieren a una o aquellas en las que se tramita un asunto de interés general, producir prueba, controlarla, alegar sobre ella, etc.²⁰⁵

Ahora bien, una interpretación sistemática, tanto del artículo 160º como del inciso 3) del artículo 55º y del inciso 2) del artículo 51º²⁰⁶ de la Ley N° 27444 permite señalar que el acceso a un expediente en trámite es derecho del administrado titular del procedimiento, ya sea que lo haya iniciado para el reconocimiento de sus derechos individuales o colectivos o se encuentre incurso en un procedimiento que la Administración inició de oficio (por ejemplo, un procedimiento sancionador o disciplinario), así como de aquel administrado que tiene legítimo interés en un procedimiento administrativo, pese a no haberlo iniciado, pero cuyos intereses se pueden ver afectados por la decisión que vaya a adoptar la administración, y finalmente, de los abogados o representantes de éstos.

Por consiguiente, dentro de un procedimiento, los

²⁰⁴ Morón Urbina, Juan Carlos. Op. Cit., p.439.

²⁰⁵ Cassagne, Juan Carlos. *Procedimiento y proceso administrativo*, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2005, pp. 80-81.

²⁰⁶ El mencionado artículo señala que: “Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto: 2) Aquellos que sin haber iniciado el procedimiento posean derechos o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la decisión a adoptarse”.

administrados, sus abogados y representantes pueden recibir la información de modo verbal o por escrito y, para evitar malos entendidos, la norma precisa que la respuesta verbal tendrá carácter meramente ilustrativo y no producirá efectos procesales, a diferencia de la escrita, por lo que, en este último caso se obliga a hacer constar su entrega en el expediente.²⁰⁷

3.4.3. Otros hechos vulneratorios: casos de castigos físicos y humillantes, acoso y violación sexual en contra de los y las estudiantes

Es sumamente importante analizar estos hechos en razón de que no solo afectan al derecho de los (y las) estudiantes a su integridad física y psicológica, a su indemnidad sexual y a vivir libre de violencia, sino también a su permanencia en el proceso educativo y, por ende, a la dimensión de aceptabilidad del derecho a la educación. Una educación aceptable también es una educación que asegure a los (y las) estudiantes la eliminación de toda forma de castigo corporal y psicológico, que asegure que la disciplina escolar sea administrada con métodos que respeten la integridad y dignidad de los niños y niñas, y que respete la diversidad cultural y las diferencias de toda índole²⁰⁸ y, además, que no sean víctimas de acoso o violencia sexual.

Sin embargo, antes de desarrollar el marco normativo de protección de los niños contra los actos de violencia señalados en los párrafos precedentes, es necesario señalar la diferencia entre maltrato infantil y castigo. Así, el primero es definido como la presencia de una lesión no accidental, resultado de actos de perpetración (agresión física o emocional) o de omisión (falta de atención por parte de quienes están a cargo del niño y que requiere de atención

²⁰⁷ Morón Urbina, Juan Carlos. Op. Cit., p. 439

²⁰⁸ Defensoría del Pueblo de Colombia. Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación. Serie DESC. Bogotá: DDPC, 2004, p. 38.

médica o intervención legal).²⁰⁹ Por su parte, el castigo se realiza con la intención de corregir una conducta, es decir es una forma de maltrato que se realiza con la finalidad de evitar, reducir o eliminar una conducta no deseada de los niños y que es aplicada por una persona que se encuentra legalmente facultada para corregirlos o educarlos.²¹⁰

3.4.3.1. Marco legal

Previamente al análisis de los casos, se desarrollará el marco normativo nacional e internacional que protege a los (y las) estudiantes de castigos físicos y de actos contra el pudor que puedan sufrir por parte del personal docente o administrativo de la institución educativa.

Existen normas, tanto nacionales como internacionales, que regulan: i) las obligaciones del Estado para evitar cualquier tipo de violencia contra los (y las) estudiantes; ii) las medidas de protección a favor de las víctimas; iii) los procedimientos de atención de las denuncias por estos hechos; y iv) las sanciones previstas para los responsables de la comisión de actos contra la dignidad, integridad física, psíquica, moral y la indemnidad sexual de los (y las) estudiantes.

a) Instrumentos internacionales

Como ya se señaló, el Perú ha suscrito diversos tratados internacionales sobre derechos humanos que reconocen el derecho a la educación. En dichos tratados se pueden apreciar diversas disposiciones que protegen a los (y las) estudiantes contra todo tipo de violencia.

²⁰⁹ Wolfe, D. “Programa de conducción de niños maltratados”. Citado por Defensoría del Pueblo. *¡Adiós al castigo físico! La defensoría del Pueblo contra el castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes*. Documento de Trabajo N° 4. Serie Documentos Defensoriales Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 7.

²¹⁰ Ídem, p. 8.

Sin embargo, para este propósito se desarrollará lo señalado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), debido a que los órganos encargados de su protección, como son el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño han realizado interpretaciones de las disposiciones de dichos tratados que nos ayudarán a interpretar los diferentes artículos constitucionales que reconocen el derecho a la dignidad, a la integridad física, psíquica y moral de los niños y las niñas en el ámbito educativo.

a.1) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este tratado establece en el primer párrafo del artículo 13° que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

Teniendo en cuenta estos objetivos de la educación, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló en la Observación General N° 13 que los castigos físicos a los (y las) estudiantes son incompatibles con el principio rector esencial de la legislación internacional en materia de derechos humanos, que es la dignidad humana. Asimismo, indicó que otros aspectos de la disciplina en la escuela también pueden ser incompatibles con la dignidad humana como, por ejemplo, la humillación pública. Tampoco es admisible que los métodos de disciplina infrinjan otros derechos consagrados por el PIDESC, como puede ser el dejar sin alimentos a los (y las) estudiantes, lo cual afecta al derecho a la alimentación.

En esa medida, los Estados—parte del PIDESC, como el Perú, se encuentran obligados a adoptar las medidas necesarias para que en ninguna institución de enseñanza, pública o privada, en el ámbito de su jurisdicción, se apliquen formas de disciplina que atenten contra la dignidad de los y las estudiantes.²¹¹ Por ello, el referido Comité también ha acogido “con satisfacción las iniciativas emprendidas por algunos Estados Partes que alientan activamente a las escuelas al introducir métodos positivos, no violentos, de disciplina escolar”.²¹²

Como bien ha señalado la anterior Relatora de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, emplear la violencia para inculcar la obediencia a los niños de las escuelas y castigarlos por su mala conducta es totalmente contrario a los fines de la educación tal como se enuncia en los instrumentos internacionales de derechos humanos, trasladados a muchas legislaciones y confirmado por un número creciente de sentencias de tribunales. Para adaptar la educación a los objetivos de la enseñanza de los derechos humanos es necesario reconocer que los niños aprendan a través del ejemplo y que la lección de la ley del más fuerte que el castigo corporal pretende enseñar es contraria a todos los mensajes de derechos humanos que pueden transmitirse verbalmente.²¹³

Como se puede advertir, el PIDESC establece que el Estado peruano tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que en ninguna institución de enseñanza, pública o privada, en el ámbito de su jurisdicción, se apliquen formas de disciplina

²¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. *Observación General N° 13°: El Derecho a la Educación*. 21° período de sesiones. New York: U.N. Doc. E/C 12/1999/10., párrafo 41.

²¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. *Observación General N° 13°...*, párrafo 41.

²¹³ Tomaševki, Katarina. “*Tercer Informe Anual de la Relatora...*”, párrafo 29.

incompatibles con los derechos humanos de los (y las) estudiantes.

a.2) La Convención sobre los Derechos del Niño

Esta Convención señala en su artículo 19° que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

Asimismo, en el segundo párrafo del citado artículo dispone que “esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con el objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.

De igual modo, el artículo 28° de la referida Convención señala que “los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención”.

Si bien los referidos artículos no prohíben expresamente los castigos corporales, una interpretación conjunta de aquellos permite sostener que los Estados–parte deben prohibir dicha práctica, pues la Convención

obliga a éstos a proteger a los niños de “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental” y a adoptar “cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño”.

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas definió en la Observación General N° 8 al castigo “corporal” o “físico” como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. En la mayoría de los casos se trata de pegar a los niños con la (“manotazos”, “bofetadas”, “palizas”), mano o con algún objeto (azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc.). Asimismo puede consistir en, por ejemplo, dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos (por ejemplo, lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes). Además hay otras formas de castigo que no son físicas, pero que son igualmente crueles y degradantes y, por lo tanto, incompatibles con la Convención. Entre éstas se cuentan, por ejemplo, los castigos en que se menosprecia, se humilla, se denigra, se convierte en chivo expiatorio, se amenaza, se asusta o se ridiculiza al niño.²¹⁴

Aunque los castigos corporales en las escuelas no siempre constituyen una forma de tortura o un trato cruel, inhumano o degradante, ello no descarta que en algunos casos podría constituirlo. Por ello, el Comité de los Derechos del Niño afirma inequívocamente que el castigo corporal en las escuelas es incompatible con

²¹⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General N° 8: El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes*, 42° período de sesiones. Ginebra: ONU, 15 de mayo a 2 de junio de 2006, párrafo 11.

la Convención del Niño, e insta con regularidad a los Estados a que prohíban el castigo físico, no solo en las escuelas y otras instituciones, sino también en el seno de la familia.²¹⁵

El referido Comité también ha señalado que en muchos Estados en los que se permiten los castigos corporales o un “castigo razonable” a los niños, las autoridades han tratado de definir una distinción entre el hecho de corregir a un niño y la violencia excesiva. En realidad, señala el Comité, la línea divisoria entre los dos es artificial y resulta muy fácil pasar de lo uno a lo otro. Finalmente, también es una cuestión de principio: si no se permite golpear a un adulto, ¿por qué debería ser permisible que se golpee a un niño?²¹⁶

b) Normas nacionales

b.1) La protección de la integridad física y psicológica de los (y las) estudiantes en la Constitución

En el ámbito nacional, el numeral 1) del artículo 2º de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a su identidad y a su integridad psíquica y física. Asimismo, el inciso h) del numeral 24 del artículo 2º del texto constitucional establece que nadie debe ser víctima de violencia moral, psíquica o física, ni sometido a tortura o a tratos inhumanos o humillantes. En concordancia con estas disposiciones, el artículo 15º de dicha norma reconoce el derecho del educando a una formación que respete su identidad y a un buen trato psicológico y físico.

²¹⁵ Comité de los Derechos del Niño. “Informe de la Séptima Sesión, septiembre - octubre 1994”. CRC/C/34. En Amnistía Internacional. *Un escándalo oculto, una vergüenza secreta. Tortura y malos tratos a menores*. Madrid: Artes Gráficas ENCO S.L., 2000, p. 24

²¹⁶ “Actas resumidas de la 176 reunión del Comité de Derechos del Niño CRC/C/SR.176, octubre de 1994, párrafo 46”. En Amnistía Internacional. *“Un escándalo oculto, una vergüenza secreta...”*, p. 24.

En esa medida, el supremo intérprete de la Constitución ha precisado que la permanencia y el respeto de la dignidad del escolar constituyen una manifestación del derecho a la educación. Por tanto:

“la permanencia tendrá que ser efectuada con pleno respeto de la dignidad del alumno, quedando proscritas las torturas y los tratos crueles e inhumanos como medidas disciplinarias (...). En definitiva, esta dimensión del derecho bajo análisis pretende un real disfrute del mismo, ya que bajo circunstancias de hostilización o sanciones desproporcionadas, resulta evidente la afectación del proceso educativo”.²¹⁷

b.2) La protección de los (y las) estudiantes contra todo tipo de violencia en los planos legislativo y reglamentario

Tanto el Congreso de la República como el Ministerio de Educación han emitido, respectivamente, leyes y reglamentos que regulan los derechos de los (y las) estudiantes a su dignidad y a un buen trato por parte de sus educadores, así como las medidas de protección a los alumnos (y las alumnas) que son víctimas de maltrato físico y psicológico, violación y hostigamiento sexual y los procedimientos de investigación de las denuncias por estos hechos.

b.2.1) Normas que regulan los derechos a la dignidad y al buen trato de los (y las) estudiantes

La Ley N° 28044, Ley General de Educación, publicada el 28 de julio del 2003, establece en el inciso a) del artículo 53° que el estudiante es el centro del proceso y del sistema educativo. Por tanto, le corresponde,

²¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4646-2007-PA/TC de fecha 17 de octubre de 2007, fundamento 20.

entre otros aspectos, recibir un buen trato en el sistema educativo. De igual manera, el Código de los Niños y Adolescentes, publicado el 7 de agosto del 2000, establece en su artículo 16° que todo niño tiene derecho a ser respetado por sus educadores y a cuestionar sus criterios valorativos, pudiendo recurrir a instancias superiores si fuera necesario. Además, el artículo 18° de dicho código establece que los directores de los centros educativos comunicarán a la autoridad competente, entre otros, los casos de maltrato físico o psicológico, de acoso, abuso y violencia sexual en agravio de los alumnos.

Asimismo, la Ley N° 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales, publicada el 22 de noviembre del 2001, señala en su artículo 21° que con la finalidad de combatir el acoso y el abuso sexual contra las niñas y adolescentes rurales, el MINEDU, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES) y la Defensoría del Pueblo, promueve la creación y funcionamiento de comités escolares, municipales, comunales, para la prevención de ese delito. Asimismo, el MINEDU dispondrá la aplicación de severas sanciones administrativas para los casos en que los culpables fueran trabajadores del sector Educación.²¹⁸

²¹⁸ Cabe señalar que las sanciones a los docentes del sector Educación por la comisión de faltas graves se encuentran establecidas tanto en el artículo 27° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, que regula las sanciones de separación temporal del servicio hasta por tres años y destitución, así como en el artículo 33° de la Ley 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial, que establece las sanciones de suspensión del cargo sin goce de remuneraciones hasta por tres años y destitución. En el caso del personal administrativo del sector Educación, las sanciones por faltas graves se encuentran establecidas en el artículo 26° del Decreto Legislativo N° 276. Éstas son: cese temporal sin goce de remuneraciones hasta por doce meses y destitución.

b.2.2) La garantía del respeto de la dignidad de los (y las) estudiantes en la regulación de la convivencia y la disciplina escolar en las I.E.

i) La concepción de disciplina escolar en las normas aprobadas por la Resolución Viceministerial N° 0022-2007-ED

A fin de regular la convivencia y la disciplina escolar en las I.E., el MINEDU aprobó, mediante la Resolución Viceministerial N° 0022-2007-ED, las “Normas para el Fortalecimiento de la Convivencia y Disciplina Escolar, el Uso Adecuado del Tiempo y la Formación Ciudadana, Cívica y Patriótica de los Estudiantes de las Instituciones y Programas de la Educación Básica”.

En dichas normas se define a la disciplina escolar como el conjunto de procedimientos y acciones formativas que fomentan la interiorización de valores, el respeto a las personas y el cumplimiento de las normas que garantizan la regulación del comportamiento de los estudiantes y una convivencia armoniosa entre todos los miembros de la comunidad educativa.

Cabe señalar que la clase de disciplina que se aplica en una I.E. depende mucho del enfoque que le dan los docentes en el aula y los directivos. Es obvio que existen estilos y formas de concebirla y de aplicarla, pero, sin duda, sea cual fuese la concepción que se tenga de la disciplina en la escuela, ésta debe ser respetuosa de la dignidad del estudiante. Establecer y aceptar las normas que rigen la disciplina y la convivencia en el aula y en la I.E. deben ser los ejes del consenso de todas las ideas que se tenga de ellas, especialmente de los (y las) alumnas, quienes van a ser regidos por las normas que para tal fin se emitan, pues de ese modo se logrará la interiorización del respeto mutuo y personal en ellos, pero esta labor requiere de mucho tino y tacto pedagógico.

Precisamente para cautelar una convivencia y disciplina acordes con la dignidad de los (y las) estudiantes, las referidas normas establecen funciones específicas que deben cumplir las diferentes instancias descentralizadas del sector Educación. Así, disponen que el MINEDU tendrá a su cargo la planificación y evaluación, en todo el ámbito nacional, de las acciones relacionadas con la convivencia y disciplina escolar, el uso adecuado del tiempo y la formación ciudadana, cívica y patriótica en las Instituciones y Programas de Educación Básica. Por su parte, las DRE y las UGEL tienen a su cargo la elaboración, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones regionales específicas relacionadas con el fortalecimiento de estos aspectos.

En el plano jerárquico de las I.E., los Directores tendrán a su cargo la designación y organización, de acuerdo con su realidad, del Comité de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar, que requerirá un responsable. En el caso de la Educación Básica Alternativa (EBA) se tendrá en cuenta la participación de un representante del Consejo de Participación Estudiantil (COPAE).

En cada nivel o modalidad educativa (inicial, primaria y secundaria), el responsable o coordinador de la convivencia y disciplina, conjuntamente con los tutores, propondrán a la Dirección de la I.E. o programa las normas que aseguren la convivencia y el orden, y propondrán las sanciones que correspondan a quienes las infrinjan, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento Interno de la escuela.

ii) Las responsabilidades de los directores, coordinadores, profesores, auxiliares, personal administrativo y alumnos para garantizar la disciplina escolar en las I.E., establecida en la Resolución Viceministerial N° 0022-2007-ED

Sobre la base de la definición de disciplina escolar descrita en el acápite anterior, las referidas normas

establecen responsabilidades y reglas de conductas que deben cumplir los directores, coordinadores, profesores, auxiliares, personal administrativo y estudiantes de las Instituciones y Programas Educativos de Educación Básica. A continuación se detallan las tareas de los funcionarios:

- **El Director**

- Es responsable de la convivencia y disciplina escolar en todas las actividades que se realicen en la I.E.
- Coordina permanentemente con el responsable de la convivencia y disciplina escolar y los tutores para el logro de los objetivos señalados.
- Convoca a reuniones de tutores, profesores, padres de familia y otros actores educativos para el logro de los objetivos señalados.

- **El responsable o coordinador de la convivencia y disciplina escolar**

- Debe comportarse de manera ejemplar dentro y fuera de la I.E. o Programa, promoviendo con su ejemplo la disciplina y convivencia escolar.
- Vela por la interiorización y el cumplimiento de las normas de convivencia y disciplina establecidas en la I.E.
- Verifica que los tutores lleven un registro escrito actualizado del comportamiento de los estudiantes que incluya sus desempeños positivos y negativos.
- Participa en el Comité de Tutoría, Convivencia y Disciplina Escolar para contribuir con los tutores a que sus actividades de tutoría y orientación educativa fortalezcan la convivencia y disciplina escolar, mediante la orientación grupal e individual.
- Se reúne periódicamente con los profesores y auxiliares con el propósito de evaluar la convivencia y disciplina, así como coordinar las acciones pertinentes para su mejoramiento.

- Propone a la Dirección de la I.E., estímulos y sanciones a los estudiantes, de acuerdo con el Reglamento Interno y a las normas de convivencia y disciplina escolar.
- Recibe y canaliza las iniciativas de la Comunidad Educativa dirigidas a mejorar la disciplina escolar.
- Media en la solución de los conflictos que pudieran suscitarse en la I.E. o Programa.
- Los profesores, auxiliares y personal administrativo
- Deben comportarse de manera ejemplar dentro y fuera de la I.E. o Programa, promoviendo con su ejemplo la disciplina y convivencia escolar.
- Promueven y velan permanentemente por el cumplimiento de las normas de convivencia y disciplina escolar.
- Garantizan que las sanciones a los estudiantes no atenten contra los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.

- **Los tutores**

- Deben comportarse de manera ejemplar dentro y fuera de la I.E. o Programa, promoviendo con su ejemplo la disciplina y convivencia escolar.
- Velan por el cumplimiento y la interiorización de las normas mediante la orientación educativa permanente de manera grupal e individual.
- Implementan un registro en el cual consignarán las acciones principales consideradas positivas y negativas por cada estudiante.
- Desarrollan en sus estudiantes el respeto hacia su propia persona, a sus pares, a los profesores, autoridades y demás personas con las que interactúen.
- Promueven las normas de respeto mutuo en las relaciones interpersonales.
- Desarrollan en sus estudiantes las habilidades sociales de comunicación y resolución de conflictos.
- Los estudiantes
- Deben respetar a sus compañeros de aula y de la I.E.

- Deben manifestar respeto permanente por los profesores, padres de familia, personal auxiliar, de servicio y a toda persona con la que interactúen.
- Deben respetar las diversas creencias religiosas, condición económica, social y étnico-cultural de los miembros de la comunidad educativa.
- Deben saludar respetuosamente a las personas dentro y fuera de la I.E. o Programa.
- Deben cumplir puntualmente el horario de ingreso, recreo y salida.
- Deben acudir a la I.E. o Programa cuidando de su presentación y aseo personal y con vestimenta apropiada para el trabajo escolar.
- Deben expresarse con un lenguaje amable, respetuoso, sin uso de expresiones grotescas.
- Deben solicitar sus pedidos respetuosamente para aquellas acciones que requieran autorización por parte del docente o por norma de la I.E.
- Deben apoyar el proceso de inclusión de sus compañeros con necesidades educativas especiales.
- Deben velar por el cuidado y limpieza de las instalaciones y patrimonio de la I.E. o Programa.
- Deben participar en la elaboración de normas de convivencia en el aula y los respectivos reglamentos de disciplina y uso adecuado del tiempo.

Dos aspectos importantes que regula la mencionada Resolución Viceministerial se refieren a la graduación de la sanción de acuerdo con la gravedad de la falta y la no afectación a la dignidad del (o la) estudiante, así como la aplicación de los estímulos y sanciones a los alumnos y alumnas. Estos aspectos se encuentran establecidos en el artículo 6.1.6 de dicha norma que, expresamente, señala que:

- Las sanciones se establecen de acuerdo con las faltas cometidas, las que pueden ser leve, moderada y grave.

- Las sanciones no deben afectar el desarrollo pedagógico, la integridad física, psíquica y moral del estudiante sancionado.
- Los estímulos tendrán un carácter ejemplificador, destacando los comportamientos y actitudes positivas de los estudiantes.
- Las sanciones deben ayudar a desarrollar la toma de conciencia por la falta cometida.
- Estímulos y sanciones se aplican oportunamente de acuerdo a las edades de los estudiantes.

b.2.3) Normas que regulan las medidas de protección y los procedimientos de investigación de las denuncias por maltrato físico y psicológico, acoso y violación sexual en agravio de los (y las) estudiantes

Complementariamente al marco normativo señalado en el punto precedente se han emitido diversas normas específicas que regulan las medidas de protección a la víctima, así como los procedimientos de investigación de las denuncias administrativas por maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento y violación sexual a los (y las) estudiantes. Asimismo, regulan el procedimiento de suspensión o separación del docente. Estas normas son:

- Ley N° 27911, “Ley que regula medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos de violación de la libertad sexual”.
- Ley N° 27942, “Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual”.
- Ley N° 29062, “Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial”.
- Resolución Ministerial N° 0405-2007–ED que aprobó los “Lineamientos de acción en caso de maltrato físico

y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes en I.E.”.

Estas normas serán desarrolladas con mayor detalle en el análisis de las quejas por maltrato físico y psicológico, acoso y violación sexual.

Como se puede advertir, si bien el Estado peruano ha adoptado un marco normativo para cumplir con sus obligaciones de proteger a los (y las) estudiantes de toda forma de violencia, es necesario que las instituciones encargadas de esta labor actúen con la urgencia que estos casos ameritan, a fin de imponer las sanciones correspondientes a los responsables de la comisión de tales hechos, pues ello constituye un claro factor disuasivo.

Asimismo, dichas instituciones deben mantener una labor de vigilancia y de supervisión continua y sobre todo de sensibilización general acerca del derecho de los niños y niñas a la protección contra toda forma de violencia y de las leyes que recogen ese derecho y, desde luego, el ejemplo, pues los niños aprenden de lo que hacen los adultos, no solo de lo que dicen.²¹⁹

Sin embargo, las quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo durante la campaña referidas a castigos físicos como forma de disciplinar a los (y las) estudiantes, reflejan que los directores, profesores y auxiliares de educación de las I.E. quejadas, aún consideran a los castigos físicos o la humillación como alternativa para corregir determinados comportamientos o exigir el cumplimiento de deberes. Estas formas tradicionales de castigo no solo son ineficaces para lograr la disciplina necesaria en el trabajo escolar, sino que, a

²¹⁹ Gialdino, Rolando, “El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes”, En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 542.

la vez, son generadoras de violencia.

De igual modo, los actos de violación de la libertad sexual y hostigamiento sexual a los (y las) estudiantes, reflejan que el marco normativo para investigar y sancionar estos hechos no es suficiente, más aún si tomamos en cuenta que estos hechos provocan en las víctimas no solo miedo y dolor, sino también una baja autoestima, mal rendimiento escolar, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y depresión; es decir, dañan la salud tanto física como mental de las víctimas.²²⁰

3.4.3.2. Análisis de las quejas

Para este propósito cabe analizar los hechos vulneratorios de la campaña referidos a Atentados contra la Integridad, que abarca tanto maltratos físicos como psicológicos, acoso sexual y violación sexual. En cada uno de ellos se señala el motivo por el cual el ciudadano ha presentado su queja a la Defensoría del Pueblo y cuál es el número de quejas por cada motivo. Sobre la base de ello se analizarán los problemas advertidos por la Defensoría del Pueblo.

a) Atentados contra la integridad

De las ochenta (80) quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo, el mayor número de ellas estuvo referido a castigos físicos (29 quejas). Estos maltratos fueron cometidos por directores, profesores y auxiliares de educación y consistieron en jalar las orejas y cabellos a los alumnos, tirarles cachetadas, cortarles el cabello sin su consentimiento ni de sus padres, pegar a los alumnos con un palo o regla, tirarles objetos, exponerlos al sol

²²⁰ Amnistía Internacional. “Escuelas seguras, el derecho de toda niña”. Acceso Web: www.amnesty.org, (Consulta: 27 de agosto del 2008).

y altas temperaturas, entre otras agresiones. En esa medida, para graficar mejor esta problemática, es necesario presentar algunos ejemplos de maltratos físicos sufridos por algunos (y algunas) estudiantes:

- El profesor de un colegio jaló las orejas y el cabello a su alumno como medida disciplinaria.
- El profesor de un colegio golpea a los alumnos como forma de castigo; les cortó el cabello sin su consentimiento ni el de sus padres.
- La auxiliar de educación de una escuela ató las piernas de un alumno con cinta adhesiva. Asimismo puso cinta adhesiva en su boca. La madre del alumno denunció estos hechos al director de la escuela. Sin embargo, éste le respondió que era imaginación del menor. Por ello interpuso una denuncia administrativa ante la UGEL correspondiente, pero en esta institución le indicaron que debía esperar diez (10) días para iniciar las investigaciones. La madre retiró al alumno de la escuela por temor a represalias.
- La profesora de una escuela castigó a una alumna por no hacer su tarea pegándole con una regla. Uno de los golpes impactó en la cara de la estudiante, produciéndole un hematoma.
- El profesor de un colegio hizo arrodillar a un alumno en el piso como castigo por no haber pagado el costo del examen.
- Docentes de un colegio castigaron a los alumnos parándolos en el patio de la escuela debido a que tenían el cabello largo y, en otros casos, porque los alumnos tenían cintas que les sujetaban el cabello. Dicho castigo se ejecutó a pesar de que ello implicaba exponer a los estudiantes al sol y a altas temperaturas. A un grupo de estudiantes

no se les permitió el ingreso al colegio por estos motivos.

En segundo lugar, se encuentran las quejas en donde concurren tanto el castigo físico como el humillante a los (y las) estudiantes por parte del director, el profesor o el auxiliar de educación (20 quejas). En estos casos se combinan insultos y golpes al alumno, constatándose además que estos hechos han sido continuos, es decir se dan durante un período de tiempo y en otros casos se han producido en un mismo momento o en momentos diferentes. Para una mejor comprensión se detallarán algunos ejemplos:

- La profesora de un colegio castigó a una alumna de seis (6) años jalándole el cabello por no traer el cuaderno de un curso. Asimismo, la profesora permite que sus compañeros y compañeras se burlen de ella y que la llamen “gorda”.
- La profesora de una escuela golpeaba a sus alumnos con los cuadernos en su cabeza, como forma de castigarlos. Asimismo los llamaba “burros”.
- La profesora de una escuela golpeaba a un alumno como forma de castigo. Asimismo le profería insultos, como ‘ocioso’. Dicha situación provocó en el niño un estado de ansiedad que en ocasiones lo hacía miccionar, por lo que no quería asistir al colegio.

En tercer lugar se deben mencionar las quejas relacionadas con maltratos emocionales y castigos humillantes (26 quejas). Estos maltratos y castigos también han sido efectuados por el director, los profesores y el personal administrativo de la institución educativa y consisten en tratos irrazonables (no

permitir el ingreso a la escuela de un alumno, sin motivo para ello), amenazas de castigos físicos o denuncias penales a los alumnos, maltrato verbal (profesor o profesora llama a los alumnos ‘inútiles’ o ‘brutos’), insultos discriminatorios y no reconocimiento de los logros obtenidos por los alumnos. Al igual que en los otros casos, a continuación aparecen algunos ejemplos de maltratos psicológicos sufridos por algunos (y algunas) estudiantes:

- La alumna de un colegio acudió a clases en buzo. Al percatarse de ello, la auxiliar de educación de la escuela le increpó su vestimenta, y le dijo en forma burlona que no tenía posibilidades económicas para comprar el uniforme.
- El auxiliar y el brigadier general de un colegio se burlaban e insultaban a una alumna con frases racistas, llamándola “serrana cochina”. A pesar de que la madre de la alumna denunció los hechos a la directora del colegio, ésta no habría investigado los hechos ni tomado ninguna medida.

Otra situación que se desprende de este tipo de quejas y que llama la atención de la Defensoría del Pueblo fue la que involucra a dos (2) casos de acoso escolar (también conocido como hostigamiento escolar, matonaje escolar o, por su versión en inglés, bullying). El acoso escolar es cualquier forma de maltrato psicológico, verbal o físico producido entre escolares, en forma reiterada, a lo largo de un tiempo determinado.

El acoso escolar tiene graves consecuencias no solo para la víctima, sino también para el agresor. Está asociado, entre otras cosas, con pobres niveles de autoestima y autoconcepto, escasas habilidades sociales, conductas delictivas en la adolescencia y adultez, suicidio y,

por supuesto, problemas de adaptación a la situación escolar.²²¹

Los principales problemas detectados en las quejas por maltrato físico y psicológico son la falta de investigación de las denuncias por parte de los directores de las I.E. y la demora en su atención.

b) Acoso sexual

De las veintitrés (23) quejas fundadas investigadas por la Defensoría del Pueblo se ha podido constatar que, en nueve (9) casos, los docentes realizaron tocamientos indebidos a sus alumnas. En diez (10) casos, los profesores hicieron explícitas insinuaciones o propuestas a las alumnas para tener relaciones sexuales.

Asimismo, una docente y una madre de familia denunciaron a la Defensoría del Pueblo que habían sido víctimas de acoso sexual. Por su parte, la docente presentó una queja porque era acosada por su colega (una queja); por otro, la madre de familia presentó una queja porque fue acosada sexualmente por el director de una I.E. (1 queja).

En estos casos, los agresores son los profesores, así como el director, el sub director y el personal administrativo de la I.E. Sin embargo, las víctimas no solo han sido alumnas, pues también se han recibido quejas de una profesora y una madre de familia que fueron hostigadas sexualmente. Llama la atención que, en un caso, el profesor que acosaba a una alumna tenía antecedentes de violación en otra institución educativa.

Los problemas detectados por la Defensoría en estos

²²¹ Frisancho, Susana. “*El bullying o acoso escolar*”. Acceso Web: <http://blog.pucp.edu.pe/item/23356>. (Consulta: 30 de julio del 2008).

casos son los siguientes: en veinte (20) casos se advirtió una demora en la investigación por parte de los órganos del sector Educación encargados de atender las denuncias por acoso sexual (Director de la I.E., UGEL, DRE, Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, Fiscalía, CONEI). Asimismo, en un (1) caso se advirtió falta de medidas de protección en favor de la víctima por parte de la DRE y, en otro caso, dichas medidas no fueron adoptadas por la Fiscalía (1 queja).

c) Violación sexual

De las seis (6) quejas fundadas que fueron investigadas por la Defensoría del Pueblo se puede advertir que, en tres (3) casos, los docentes fueron acusados de violación contra la libertad sexual en agravio de alumnas y alumnos. En un (1) caso, el profesor de una I.E. atentó contra la libertad sexual de dos alumnas. En otro caso, el director de la I.E. fue quien atentó contra la libertad sexual de una alumna (1 queja). Finalmente, se denunció un (1) caso de intento de violación en agravio de un alumno por parte de un docente.

Asimismo cabe mencionar que, en tres (3) casos, la dirección de la I.E. no investigó la denuncia de violación sexual; en cuatro (2) casos hubo demora en la investigación por parte de la UGEL; y, en un (1) caso, hubo demora en la investigación por parte de la Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios.

De las tres tipologías analizadas se colegir dos problemas transversales: i) la falta de atención de las denuncias por parte de los directores de las I.E.; y ii) la demora en el procedimiento de investigación de estos hechos y en la aplicación de sanciones a los responsables, por parte de la DRE o la UGEL.

Respecto de la falta de atención de las denuncias, se debe señalar que la inacción de los directores viola la legislación nacional, pues constituye un incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 003–2008–ED y la Resolución Ministerial N° 0405–2007–ED. Dichas normas no solo establecen la obligación de los directores de las I.E. de aceptar las denuncias verbales o escritas que presentan los alumnos y alumnas por atentados contra su integridad, así como su tramitación, sino que además los órganos encargados de la investigación deben realizar ésta lo más rápido posible.

De esta situación se pueden desprender dos hipótesis. La primera: el Director de la I.E. no conoce la legislación sobre el tratamiento de este tipo de denuncias, lo cual implica que no hay una difusión de dicha normativa por parte de los órganos intermedios (DRE o UGEL). La segunda: el Director de la I.E., no obstante conocer la normativa sobre el tratamiento de dichas denuncias, trata de cubrir la falta del docente para “no perjudicarlo”, ya sea porque en los casos de maltratos físicos o psicológicos considera aceptable este tipo de castigo disciplinario, o en los casos de violación sexual porque acarrea la separación del docente.

Con relación a la demora en la investigación de los casos de maltratos físicos y psicológicos, hostigamiento y violación sexual, así como en la imposición de sanciones a los responsables, por parte de los órganos intermedios, se puede inferir que la causa de la demora de las denuncias administrativas obedece a múltiples factores como, por ejemplo, la carga procesal que tienen los órganos a cargo de la investigación (OCI, CADER o Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios), la falta de recursos humanos o logísticos de éstos órganos y falta de criterios o lineamientos de actuación. A ello se debe agregar que, en algunos

casos, los funcionarios de la UGEL manifestaron a las Oficinas Defensoriales que la demora se debía al cambio de funcionarios y al retraso en su designación.²²²

Asimismo, cabe considerar que un factor que influye en la demora de las investigaciones está relacionado con la duplicidad de procedimientos de investigación y de órganos encargados de investigar, los cuales se encuentran establecidos en las Leyes N° 27911, 27942, 29062 y en la Resolución Ministerial N° 0405–2007–ED, ya que esto no permite una claridad en la actuación de los funcionarios a cargo de esta tarea. A continuación se analizará cada una de estas normas.

d) Análisis de la normativa que regula las medidas administrativas y los procedimientos de atención de denuncias en casos de hostigamiento y acoso sexual

Para una mejor comprensión y análisis, previamente se describirán las normas referidas a las medidas administrativas y los procedimientos de atención de denuncias en casos de hostigamiento y acoso sexual.

d.1) Las medidas administrativas para el personal docente o administrativo del sector Educación cuando son denunciados por la comisión del delito de violación sexual establecido en la Ley N° 27911 y su reglamento

A fin de combatir el abuso sexual en el sector Educación, el 8 de enero del 2003 se publicó la Ley N° 27911, “Ley que regula medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos de violación sexual”.

²²² Respuesta brindada por la UGEL de Cusco a la Oficina Defensorial de esa ciudad (Expedientes N° 819, 1148, 1220, 817 y 1080-2007).

i) Las sanciones administrativas previstas en la Ley N° 27911

El artículo 1° de esta Ley establece que

“La condena ejecutoriada o consentida por el delito de violación de la libertad sexual en agravio de un educando acarrea la separación definitiva o destitución automática del docente o personal administrativo de acuerdo a lo previsto en el inciso e) del artículo 27° de la Ley del Profesorado N° 24029, o inciso d) del artículo 26° del Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, respectivamente. La sanciones de separación definitiva o destitución, se aplicarán, aún si el juez dispone la suspensión de la ejecución de la pena o la reserva del fallo condenatorio”.

Es decir, la referida disposición precisa que el docente o personal administrativo que labora en una I.E., en la UGEL o DRE que haya atentado contra la libertad sexual de un alumno o alumna, podrá ser destituido del sector Educación, siempre que en el proceso penal que se les inició por este delito se los condene y que la sentencia condenatoria haya sido confirmada por la última instancia del Poder Judicial (sentencia ejecutoriada) o que no haya sido impugnada (sentencia consentida). Asimismo, el Director de la UGEL o DRE podrá imponer la sanción de destitución al docente o personal administrativo, aún si el juez que condenó a estos servidores como autores del delito contra la libertad sexual dispusiera suspender la ejecución de la pena²²³ o aplicar la reserva del fallo condenatorio²²⁴

²²³ El artículo 57° del Código Penal establece que “El juez podrá **suspender la ejecución de la pena** siempre que se reúnan los requisitos siguientes:

1. Que la condena se refiera a pena privativa de libertad no mayor de cuatro años y;
2. Que la naturaleza, modalidad del hecho punible y la personalidad del agente hiciera prever que esta medida le impedirá cometeré nuevo delito”.

²²⁴ El artículo 62° del Código Penal señala que “El juez podrá disponer **la reser-**

Asimismo, el artículo 4º de la mencionada Ley establece la prohibición del reingreso del docente o servidor administrativo a la carrera pública del profesorado o a la carrera pública administrativa, respectivamente, cuando han sido destituidos por los motivos ya señalados. En estos casos serán inscritos en el registro que para este fin ha creado el Ministerio de Educación, tal como lo dispone el artículo 7º de la referida Ley.

ii) La separación temporal del docente y del personal administrativo de la I.E.

El artículo 2º de la Ley N° 27911 señala que como consecuencia de la presentación de una denuncia administrativa o proceso penal contra un docente o servidor administrativo sobre la comisión de un delito de violación de la libertad sexual en agravio de un (o una) estudiante, previa calificación de la UGEL o DRE, podrán ser separados de su función, a fin de ponerlos a disposición de la Oficina de Personal para que realicen trabajos administrativos compatibles con su cargo. No obstante, seguirán percibiendo la remuneración de profesor que les corresponda de acuerdo a su nivel. En tanto dure el proceso penal, por ningún motivo se les desplazará a otro centro educativo ni tampoco a otra oficina administrativa del sector.

va del fallo condenatorio cuando la naturaleza, modalidad del hecho punible y personalidad del agente, hagan prever que esta medida le impedirá cometer un nuevo delito. La reserva será dispuesta:

1. Cuando el delito está sancionado con pena privativa de libertad no mayor de tres años o con multa.
2. Cuando la pena a imponerse no supere las noventa jornadas de prestación de servicios a la comunidad o de limitación de días libres; o,
3. Cuando la pena a imponerse no supere los dos años de inhabilitación”.

iii) El Procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas y la separación temporal del docente y personal administrativo establecido en el Reglamento de la Ley N° 27911

El Reglamento de la Ley N° 27911 fue aprobado por Decreto Supremo N° 005–2003–ED, publicado el 14 de febrero del 2003, el cual regula el procedimiento para determinar las medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos señalados en dicha ley. El artículo 3° del citado reglamento otorga funciones específicas a las Oficinas de Control Institucional de la UGEL o DRE para la atención de las denuncias por casos de violación de la libertad sexual. Estas funciones son:

- Llevar un control y realizar el seguimiento de las denuncias y/o procesos penales relacionados con delitos contra la libertad sexual en agravio de educandos que se encuentren dentro de su ámbito.
- Calificar la denuncia administrativa y/o proceso penal para efectos de imponer las medidas preventivas previstas en el artículo 2° de la citada Ley.
- Comunicar al director del Órgano Intermedio del sector Educación (UGEL o DRE), respecto de la presentación de la denuncia y/o proceso penal, a efectos de que tome las acciones preventivas y/o sancionadoras pertinentes.
- Otras que señalen los procedimientos de investigación vía administrativa.

Por su parte, los artículos 4°, 5°, 6, 7° y 8° del mencionado reglamento regulan el procedimiento para determinar

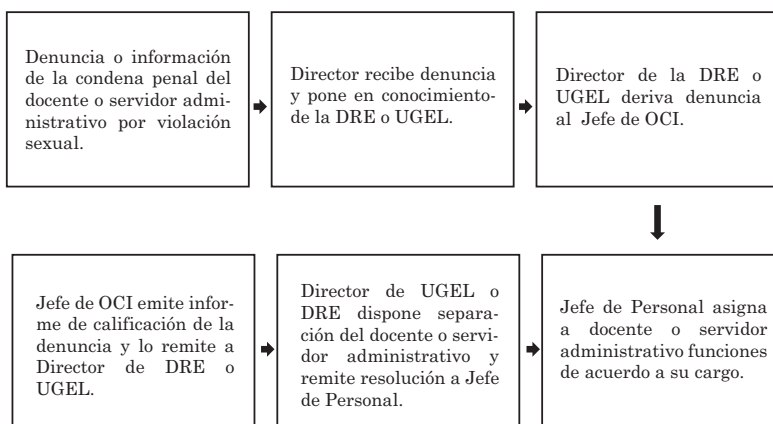
las medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en los delitos ya señalados, así como las sanciones que la autoridad competente debe aplicar. Dicho procedimiento es el siguiente:

- **Primera etapa.** Con la recepción de la denuncia administrativa y/o proceso penal por la presunta comisión del delito contra la libertad sexual en agravio de un educando, el Director de la institución educativa a la que pertenezca el agraviado, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento de este hecho al titular de la DRE o UGEL, quien lo derivará en el día al Jefe del Órgano de Control Institucional (OCI).
- **Segunda etapa.** El jefe del OCI, dentro del plazo de tres días hábiles, emitirá el informe de calificación que deberá contener el análisis de los hechos, conclusiones y recomendaciones de medidas preventivas que deben tomarse en cada caso y lo remitirá al titular del Órgano Intermedio, quien dispondrá la separación de las funciones del docente o servidor y lo pondrá a disposición de la Oficina de Personal para que se le asignen trabajos administrativos compatibles con su cargo, en tanto dure el proceso penal respectivo.
- **Tercera Etapa.** Después de haber tomado conocimiento documentado, mediante copia certificada de la sentencia condenatoria, por la comisión del delito contra la libertad sexual en agravio de un educando, con la constancia que se encuentra consentida y/o ejecutoriada, inmediatamente, el Titular de la UGEL o DRE emitirá la Resolución correspondiente, aplicando la sanción de separación definitiva para los

docentes y de destitución para los servidores administrativos.

Finalmente cabe mencionar que el artículo 9° del referido reglamento señala que el Registro de Docentes y Personal Administrativo sancionados por los delitos contra la libertad sexual, en agravio de los educandos, estará a cargo de la Unidad de Personal del Ministerio de Educación, y el artículo 10° establece como responsabilidad de las UGEL y la DRE poner en conocimiento de dicha unidad la relación de docentes sancionados por tales hechos. Asimismo, el artículo 11° dispone como obligación del Jefe de la Unidad de Personal comunicar de inmediato a todas las dependencias del sector Educación la relación de docentes y personal administrativo destituidos por los hechos mencionados, a fin de impedir su reingreso a la administración pública y/o a la carrera docente.

Procedimiento para determinar las medidas administrativas extraordinarias para el personal docente o administrativo implicado en delitos contra la libertad sexual, en agravio de los (y las) estudiantes (Decreto Supremo N° 005-2003-ED)



d.2) La investigación y las medidas de protección a la víctima en los casos de hostigamiento sexual establecido en la Ley N° 27942 y su reglamento

El 27 de febrero del 2003 se publicó la Ley N° 27942, “Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual”, cuyo objetivo es prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido en las relaciones de autoridad o dependencia, cualquiera sea la forma jurídica de esta relación.

i) Definición de hostigamiento sexual y los elementos constitutivos para su configuración.

El artículo 4° de la Ley N° 27942 define al hostigamiento sexual típico o chantaje sexual como la conducta física o verbal reiterada de naturaleza sexual no deseada y/o rechazada, realizada por una o más personas que se aprovechan de una posición de autoridad o jerarquía o cualquier otra situación ventajosa, en contra de otra u otras, quienes rechazan estas conductas por considerar que afectan su dignidad, así como sus derechos fundamentales.

Por su parte, el artículo 5° de la referida Ley prescribe que para que se configure el hostigamiento sexual se debe presentar alguno de los siguientes elementos constitutivos:

- El sometimiento a los actos de hostigamiento sexual es condición a través del cual la víctima accede, mantiene o modifica su situación laboral, educativa, policial, militar, contractual o de otra índole.
- El rechazo a los actos de hostigamiento sexual genera que se tomen decisiones que conlleven a afectar a la víctima en cuanto a su situación laboral, educativa, policial, militar, contractual o de otra índole de la víctima.

De acuerdo con el artículo 6º de la referida Ley, el hostigamiento sexual se puede manifestar por medio de diferentes conductas que los directores de las instituciones o los funcionarios responsables de investigación de las denuncias por estos hechos deben de tomar en cuenta. Estos son:

- Promesa implícita o expresa a la víctima de un trato preferente y/o beneficioso respecto a su situación actual o futura a cambio de favores sexuales.
- Amenazas mediante las cuales se exija en forma implícita o explícita una conducta no deseada por la víctima que atente o agravie su dignidad.
- Uso de términos de naturaleza o connotación sexual (escritos o verbales), insinuaciones sexuales, proposiciones sexuales, gestos obscenos que resulten insoportables, hostiles, humillantes u ofensivos para la víctima.
- Acercamientos corporales, roces, tocamientos u otras conductas físicas de naturaleza sexual que resulten ofensivos y no deseados por la víctima.
- Trato ofensivo u hostil por el rechazo de las conductas señaladas en este artículo.

ii) Las sanciones a los directores y profesores de los centros y programas educativos públicos que incurran en actos de hostigamiento sexual y violación sexual

El artículo 17º de la mencionada Ley N° 27942 señala:

“Los directores y profesores de los centros y programas educativos públicos que incurran en actos de hostigamiento sexual son sancionados,

según la gravedad de los hechos, conforme a lo dispuesto en la Ley del Profesorado, Ley N° 24029 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-90-ED. Esta ley también es de aplicación al personal jerárquico o docente de los institutos y escuelas de educación superior”.

Cabe señalar que si bien el referido artículo hace mención de los docentes que se encuentran bajo los alcances de la Ley del Profesorado,²²⁵ una interpretación teleológica del mismo permite sostener que los profesores que se encuentran bajo los alcances de la Ley N° 29062, “Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial”, también pueden ser sancionados por actos de hostigamiento sexual.

Por su parte, el artículo 20° de la citada Ley prescribe:

“El hostigado tiene derecho a exigir en la vía civil en proceso sumarísimo, el pago de una indemnización por el daño sufrido, sin perjuicio de la sanción disciplinaria que se imponga a los profesores y directores de los centros y programas educativos (...) Son responsables solidarios de la indemnización, los funcionarios públicos encargados de instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios, si han conocido el

²²⁵ El artículo 27° de la Ley del Profesorado establece que “los profesores, en caso de incumplimiento de los deberes y obligaciones debidamente comprobados, son pasibles de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación;
- b) Multas;
- c) Suspensión en el ejercicio de sus funciones;
- d) Separación temporal del servicio hasta por tres años; y,
- e) Separación definitiva del servicio.

Las sanciones mencionadas en los incisos a) y b) se aplican oyendo previamente al profesor imputado de falta, y de los incisos c), d) y e) se aplican solo previo proceso administrativo en el que puede ejercer su derecho de defensa. La inhabilitación profesional es impuesta por la sentencia judicial que sanciona un delito común”.

acto de hostigamiento sexual y no han dispuesto la acción de personal pertinente para tramitar, investigar y sancionar la conducta prohibida”.

iii) Las medidas cautelares a favor de la víctima y el procedimiento de investigación de la denuncia por acoso sexual en el sector Educación

A fin de precisar los alcances de la “Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual”, el MIMDES, mediante Decreto Supremo N° 010–2003–MIMDES, aprobó el reglamento de la referida Ley. El artículo 7° del Reglamento señala las medidas cautelares que la UGEL o la DRE deben adoptar para asegurar la eficacia de la resolución final, así como la protección a la víctima. Éstas podrán ser:

- Rotación del presunto hostigador
- Suspensión temporal del presunto hostigador, salvo los trabajadores del régimen laboral público.
- Rotación de la víctima, a solicitud de la misma.
- Impedimento de acercarse a la víctima o a su entorno familiar, para lo cual se deberá efectuar un constatación policial al respecto.
- Asistencia psicológica u otras medidas de protección que garanticen la integridad física, psíquica y/o moral de la víctima, por ser el/la mayor afectado/a con el hostigamiento sexual sufrido. Dicha responsabilidad estará a cargo del sector Salud.

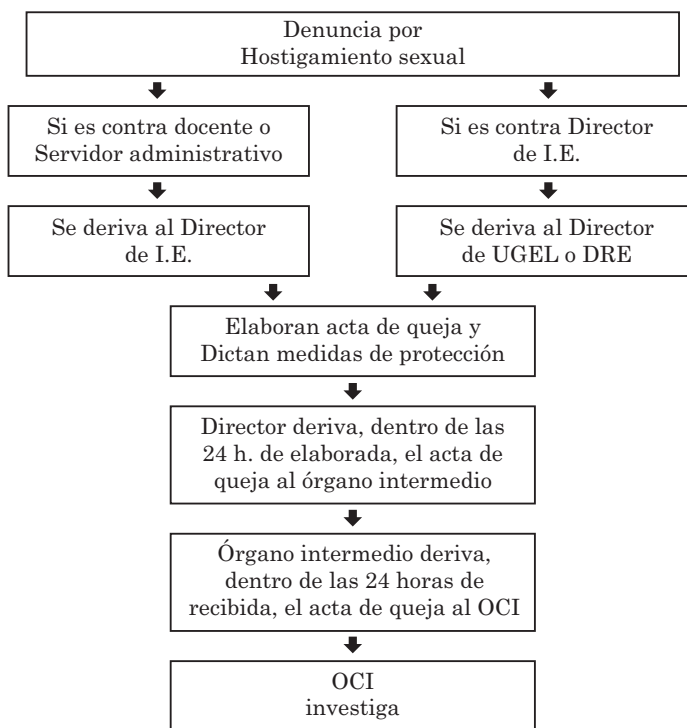
En cuanto a los procedimientos de investigación de las denuncias por hostigamiento sexual en las I.E. del nivel de educación básica, éste se encuentra regulado en los artículos 36°, 37°, 38° y 39° del mencionado Reglamento, y es de aplicación a todos los centros y programas educativos e institutos superiores, sean públicos o privados, comunales, cooperativos,

parroquiales u otros, cualquiera sea su régimen o forma legal. Dicho procedimiento comprende las siguientes etapas:

- **Primera etapa.** El director de las instituciones y programas educativos, o quien haga sus veces, se encargará de recibir y tramitar las quejas verbales o escritas que formulen los alumnos y alumnas sobre actos de hostigamiento sexual.
- **Segunda etapa.** Presentada la queja, el director, o quien haga sus veces, elaborará un acta que contendrá: la identificación del presunto hostigador (nombres y apellidos), de la presunta víctima (nombres y apellidos), el resumen de los hechos con indicación precisa del lugar, fecha y circunstancias. En el caso de menores de edad, el acta será suscrita por sus padres y, cuando se trate de mayores de edad, el acta será firmada por el denunciante.
- **Tercera etapa.** El director asumirá las medidas de protección del estudiante que presenta la denuncia y dentro del plazo de veinticuatro (24) horas elevará la queja a la UGEL o a la DRE.
- **Cuarta etapa.** La UGEL o la DRE derivará la queja al Órgano de Control Institucional (OCI), dentro del plazo de veinticuatro (24) horas, la que procederá de manera inmediata de acuerdo a sus atribuciones.

Finalmente, cabe mencionar que el artículo 62° del referido Reglamento establece la obligación del MINEDU, la DRE o la UGEL de mantener en sus respectivos ámbitos una política interna que prevenga y sancione el hostigamiento sexual, debiendo adoptar medidas mediante directivas, reglamentos internos o documentos de similar naturaleza, bajo responsabilidad.

Procedimiento de Atención de denuncias por hostigamiento sexual de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (Decreto Supremo N° 10–2003–MIMDES)



d.3) Procedimiento de suspensión del docente por presunta comisión de delitos y faltas contra la integridad sexual en agravio de los (y las) estudiantes, establecido en la Ley N° 29062 y su reglamento

El 12 de julio del 2007 se publicó la Ley N° 29062, “Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la

Carrera Pública Magisterial”. El inciso d) del artículo 32° de la referida ley establece que es deber de los profesores “respetar a los estudiantes y a los padres de familia y no utilizar contra ellos violencia verbal ni física”.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 33° de dicha Ley señala precisamente que cuando el proceso administrativo contra un profesor se origina en una denuncia administrativa sobre la presunta comisión de un delito de violación de la libertad sexual y/o sobre conductas de hostigamiento sexual en agravio de un (o una) estudiante, mientras concluya dicho proceso administrativo, el profesor es suspendido en el ejercicio de su función docente o directiva, pero seguirá percibiendo la remuneración que le corresponde. El Reglamento de la ley establecerá el procedimiento de suspensión del docente.

Cabe señalar que las conductas de hostigamiento sexual y los actos que atenten contra la integridad y libertad sexual de los (y las) estudiantes, debidamente tipificados como delitos en las leyes correspondientes, así como la condena por delito doloso del docente constituyen causales de destitución, de acuerdo a lo señalado en el artículo 36° de la Ley N° 29062.

El Reglamento de la Ley N° 29062 fue aprobado por Decreto Supremo N° 003-2008-ED, publicado el 10 de enero del 2008. En su artículo 80°, este reglamento establece el procedimiento de suspensión del docente cuando es denunciado por actos de violación de la libertad sexual y/o sobre conductas de hostigamiento sexual en agravio de un estudiante. Tal procedimiento comprende las siguientes etapas:

- **Primera etapa.** Recibida la denuncia, el director de la I.E., con opinión favorable del Consejo

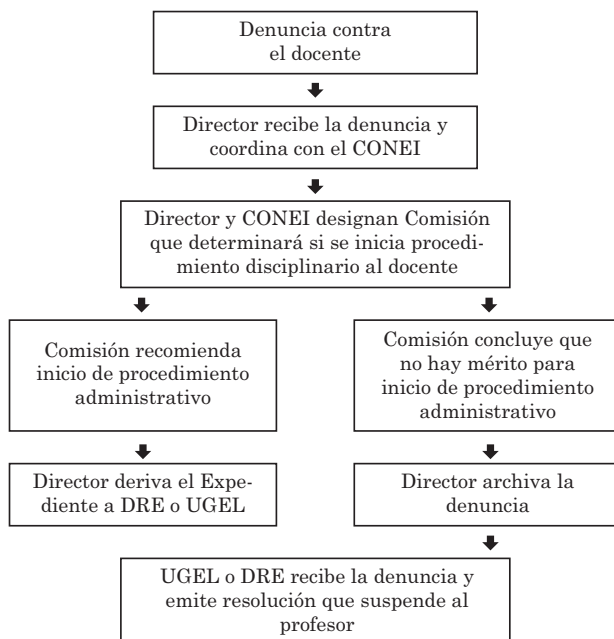
Educativo Institucional (CONEI), designa dentro de las veinticuatro (24) horas una comisión encargada de establecer en tiempo perentorio si procede iniciar un proceso administrativo sumario.

- **Segunda etapa.** En caso de que el informe emitido por la comisión recomiende el inicio del procedimiento administrativo, el director de la I.E. eleva el expediente a la UGEL o DRE, según corresponda.
- **Tercera etapa.** La UGEL o DRE que recibe el expediente emite, dentro de los dos (2) días hábiles calendarios, la resolución que suspende al profesor en su función docente o directiva, con goce de haber, hasta la culminación del procedimiento administrativo respectivo y le asigna trabajos específicos que se realizan fuera de la I.E. y que deben ser evidenciados para el cobro de la remuneración correspondiente.

Es necesario indicar que si el denunciado es el director de la institución o programa educativo, la UGEL encarga la dirección, dentro de los dos días de recibida la denuncia, al profesor que haya sido propuesto por el CONEI y procede como se indica en los incisos c, d y e del presente artículo.

Finalmente se debe mencionar que, una vez concluido el procedimiento administrativo disciplinario en contra del docente, si se determina la efectiva comisión de la falta, se procede a aplicar la sanción correspondiente; en caso contrario, se restituye al docente en sus funciones en la misma I.E., o en otra, según lo determine la UGEL o la DRE.

Procedimiento de suspensión del docente cuando es denunciado por actos de violación de la libertad sexual y/o sobre conductas de hostigamiento sexual en agravio de un estudiante (Decreto Supremo N° 003-2008-ED)



d.4) La prevención, investigación y sanción de los actos de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento y violación sexual a los (y las) estudiantes en la Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED

El 10 de septiembre del 2007, el Ministerio de Educación expidió la Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED que aprobó los “Lineamientos de acción en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes en I.E.”.

i) Responsabilidades de las instancias de gestión educativa descentralizada para la prevención actos de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento y violación sexual a los (y las) estudiantes

El artículo 2º de la referida Resolución Ministerial establece las responsabilidades de los Directores de la I.E., de la UGEL y de la DRE para realizar acciones de prevención, a fin de evitar el maltrato físico y/o psicológico, el hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual de los y las estudiantes. Éstas son:

- **El director de la I.E. es responsable de:**
 - Informar y capacitar a la comunidad educativa sobre estrategias e indicadores que deben aplicarse para la detección de casos de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.
 - Promover y desarrollar, a través del servicio de tutoría y de las áreas curriculares pertinentes, el desarrollo de capacidades de los estudiantes para el autocuidado, la identificación de riesgos y el manejo de estrategias de afronte y búsqueda de ayuda frente a estas situaciones.
 - Promover, desarrollar e impulsar en la I.E., con la participación de la comunidad educativa, campañas de sensibilización, difusión, mecanismos permanentes de prevención y protección para evitar maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.
 - Orientar e informar a toda la comunidad educativa sobre los derechos del niño y adolescente, la importancia del buen trato, educación sexual, paternidad responsable, prevención y protección frente

a maltratos físicos y/o psicológicos, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.

- Coordinar e impulsar alianzas estratégicas en materia de prevención y vigilancia social a favor del estudiante, con instituciones y organizaciones locales, tales como los Gobiernos Locales, la Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA), Centros de Emergencia Mujer, Centros de Salud, Comisaría, Comités Vecinales y Parroquias.
- **La UGEL y la DRE, en el ámbito de su jurisdicción, son responsables de:**
 - Promover y ejecutar campañas de prevención con el apoyo de los Gobiernos Regionales y Locales, el MIMDES, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Salud (MINSA), instituciones públicas y privadas, y organismos nacionales e internacionales.
 - Identificar necesidades de capacitación del personal docente y administrativo sobre la temática de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual y desarrollar programas de capacitación con apoyo del MIMDES, el MINSA, instituciones públicas y privadas, así como organismos nacionales e internacionales.
 - Difundir las normas y procedimientos a ser aplicados por las I.E. ante situaciones de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.
- **El MINEDU, a través de la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa y los órganos pertinentes, es responsable de:**
 - Normar y orientar, políticas y estrategias de

prevención en el marco de la Política Educativa Nacional.

- Coordinar con los demás sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales acciones conjuntas para la prevención.
- Concertar y promover la cooperación nacional e internacional técnica y financiera para el desarrollo de acciones de prevención.
- Suscribir convenios y acuerdos intersectoriales, con el sector Salud, MIMDES, la Policía Nacional del Perú, la Defensoría del Pueblo, Gobiernos Locales, Organizaciones no Gubernamentales relacionadas con la protección del menor y la Cooperación Internacional, para articular iniciativas de prevención y asistencia médica, psicológica, social y legal a los estudiantes y la comunidad educativa en general.

ii) Las acciones de asistencia y protección a la víctima

El artículo 3° de la referida Resolución Ministerial señala las acciones de asistencia y protección que deben adoptar las autoridades competentes para proteger a los (y las) estudiantes. Éstas son:

- Coordinar con el Centro de Salud de su jurisdicción las instituciones y/o personal especializado para la asistencia integral de salud a la víctima, la que, de ser posible, deberá hacerse extensiva a los familiares y a los integrantes de la comunidad educativa que apoyan en la denuncia.
- Coordinar con la Comisaría o Ministerio Público de su sector, para [llevar adelante] la interposición de la denuncia, así como las acciones de protección

policial a la víctima, en los casos en que sea necesario.

- Coordinar con el Centro de Emergencia Mujer para brindar el apoyo legal y social.
- Informar inmediatamente, dentro de las 24 horas de haber conocido el hecho, a la Dirección de la Unidad de Gestión Educativa Local o la Dirección Regional de Educación, sobre el personal directivo, jerárquico, docente y administrativo que ha sido denunciado por maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual, para que tomen las medidas preventivas.
- Disponer, como medida de protección al menor, que el presunto responsable de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual no continúe a cargo de la víctima.
- Atender, en cualquier época del año, la solicitud de los padres de familia o tutores que piden traslado de matrícula para el estudiante afectado a otra institución educativa, brindando la colaboración y facilidades pertinentes.

iii) El procedimiento de investigación de las denuncias por maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento y violación sexual en contra de los (y las) estudiantes

El artículo 5° de la referida Resolución Ministerial regula el procedimiento de investigación de las denuncias por los hechos mencionados. Este procedimiento tiene las siguientes etapas:

- **Primera etapa.** El Director de la I.E. o autoridad educativa competente que recibe

la denuncia o información sobre un caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual, inmediatamente dictará medidas de protección para el estudiante agraviado, comunicará el hecho a sus padres e informará a la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER), o al que haga sus veces, dentro del plazo máximo de veinticuatro (24) horas de conocido el acto.

- **Segunda etapa.** El Director de la I.E., en caso de violación de la libertad sexual al estudiante, bajo responsabilidad, informará de inmediato a la UGEL, a la Comisaría de la localidad y al Ministerio Público (Fiscalía) para los fines correspondientes.
- **Tercera etapa.** La Dirección de la UGEL o DRE, a través de la CADER, o al que haga sus veces, una vez recibida la denuncia o información, efectuará en el día la calificación de la misma, confirmará y/o adoptará medidas de protección para la víctima, determinará al personal responsable de la investigación y comunicará al denunciado los cargos imputados, otorgándole tres (3) días hábiles para que presente sus descargos.
- **Cuarta etapa.** En el proceso de investigación se reunirán los medios probatorios, así como todos los indicios que coadyuven a determinar la comisión del maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual, teniendo como pruebas:
 - La declaración de la víctima y de testigos
 - Grabaciones, fotografías, mensajes de textos telefónicos, declaración de testigos, documentos públicos o privados, correos electrónicos, cintas de grabación, pericias psicológicas, psiquiátricas,

forenses, grafotécnicas, análisis biológicos, químicos u otros medios y objetos relacionados al maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.

- **Quinta etapa.** La CADER, o el que haga sus veces, tendrá a su cargo el proceso de investigación, que será sumario y se efectuará teniendo en cuenta lo siguiente.
 - El personal de la CADER, responsable de la investigación, se apersonará a la I.E. y realizará una verificación “in situ”. Acto seguido, entrevistará al Director, al presunto responsable, a la víctima en presencia de sus padres o tutor, a los testigos, recabará toda clase de información o evidencia relacionada directa o indirectamente con el maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.
 - Sobre la base de los hechos descritos, información o antecedentes recabados sobre el tipo de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual, elaborará un Acta de Verificación.²²⁶
 - La entrevista que se realice con el objeto de recabar la información sobre estos hechos se caracterizará por el recojo objetivo y ordenado de los datos del hecho ocurrido y se llevará a cabo con la mayor discreción posible, en un lugar adecuado y visible de la I.E.²²⁷

²²⁶ Esta acta contendrá:

- Síntesis de la situación encontrada
- Identificación del presunto agresor: nombres y apellidos
- Nombres y apellidos del (a) estudiante agraviado
- Resumen de los hechos con indicación del lugar, fecha y circunstancias.
- El Acta será suscrita por el Director de la Institución Educativa y/o persona que se encuentre en la Institución Educativa.

²²⁷ Para la realización de la entrevista la resolución ministerial establece que

- **Sexta etapa.** El quejado o presunto agresor presentará su descargo en el plazo máximo de tres (3) días útiles, adjuntando las pruebas que considere pertinentes.
- **Séptima etapa.** Si el Director es el presunto responsable del maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual, la autoridad educativa inmediata superior dispondrá las acciones administrativas correspondientes.
- **Octava etapa.** En caso de que el presunto responsable sea un integrante del CONEI, producida la denuncia o el conocimiento del hecho, será automáticamente suspendido en el ejercicio de sus funciones en el referido Consejo, mientras dure el proceso de investigación pertinente.
- **Novena etapa.** La CADER o la que haga sus veces, realizará la investigación y emitirá el informe correspondiente²²⁸ en el plazo máximo

se debe tomar en cuenta que:

- La entrevista al estudiante no es un acto terapéutico y no implica una confrontación o careo con su agresor.
- Durante la entrevista no se emitirán juicios a priori sobre el hecho comunicado por el estudiante.
- En concordancia con el principio de reserva, confidencialidad y derecho a la privacidad y con la finalidad de evitar la re-victimización del agraviado(a), se guardará estricta reserva sobre su identidad, así como la de los informantes.
- Se ofrecerá y brindará al estudiante agraviado, el apoyo correspondiente, asegurándole que no sufrirá represalia alguna a partir de ese momento.

²²⁸ El Informe tendrá la siguiente estructura:

- Antecedentes: Breve enunciado de la denuncia o información sobre el maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.
- Análisis y conclusiones: Hechos e indicios recabados. En esta parte se precisará si el acto denunciado ha sido acreditado o si existen indicios razonables de su comisión por el denunciado.
- Recomendaciones. En este rubro se sugiere al Director de la Unidad de Gestión Educativa Local o Dirección Regional de Educación, las medidas que debe adoptarse como resultado de la investigación, para encaminar la aplicación de sanciones y/o superar los hechos denunciados.

de cinco (5) días útiles de recibida la denuncia. El Jefe de la CADER, o el que haga sus veces, podrá dictar medidas de protección a la víctima.

- **Décima etapa.** Si como resultado del proceso de investigación se evidencian indicios razonables de:
 - Comisión de delito y/o responsabilidad civil, se recomendará formalizar la denuncia ante el Ministerio Público.
 - Comisión de faltas administrativas pasibles de sanción, se recomendará la remisión de lo actuado a la Comisión de Procesos Administrativos correspondiente.
 - Comisión de faltas leves, se recomendará la aplicación de sanciones señaladas en la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, o en el D. L. N° 276, Ley de la Carrera Administrativa, sus modificatorias y sus respectivos Reglamentos.
 - Inexistencia de delitos y faltas, se recomendará su archivo.

Cabe señalar que, en el caso de violación de la libertad sexual o cuando el hecho configure delito, el Director de la UGEL o DRE, en el día y bajo responsabilidad, remitirá lo actuado al Ministerio Público (Fiscalía que corresponda), con las evidencias que se hubiera recogido, para los fines pertinentes.

iv) Sanciones al personal directivo, jerárquico, docente y administrativo de las I.E.

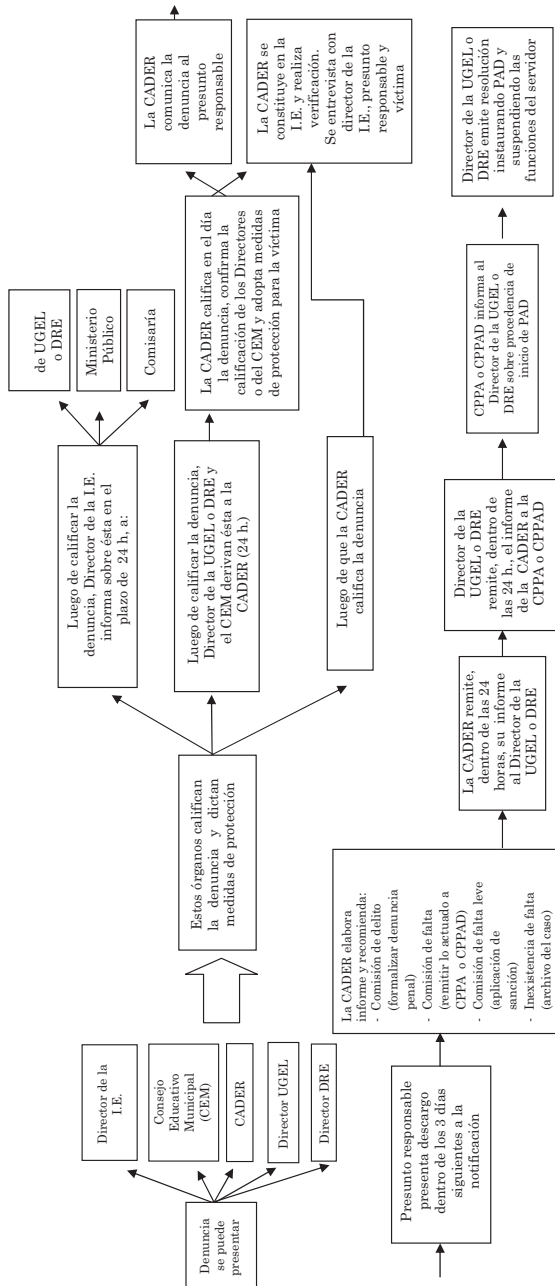
En cuanto a las sanciones que se aplican al personal directivo, jerárquico, docente y administrativo de las I.E. que comete maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual, el artículo 7° de la Resolución Ministerial N°

0405–2007–ED señala que éstos serán sancionados de conformidad con la Ley N° 27942 y lo establecido en la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, y su Reglamento, o de acuerdo con lo señalado en el Decreto Legislativo N° 276, según corresponda, independientemente de la responsabilidad penal por la comisión del delito de violación de la libertad sexual.

Asimismo, el referido artículo dispone que de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27911, el Director de la UGEL o DRE, según corresponda, una vez que ha tomado conocimiento, mediante copia certificada, de la sentencia condenatoria por la comisión del delito de violación sexual en agravio del estudiante, procederá automáticamente a emitir la respectiva resolución de destitución o separación definitiva del servicio.

Finalmente, el artículo 8° de la mencionada directiva establece que las sanciones a los docentes por hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual serán inscritas en el registro de sanciones del MINEDU, tal como lo establece en el Decreto Supremo N° 005–200–ED.

Procedimiento de Atención de denuncias en caso de maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual- Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED



d.5) La superposición de funciones y procedimientos en las normas que regulan la investigación de los casos de acoso y violación sexual y su incidencia en la implementación de la política de moralización de la gestión educativa

Como se puede advertir en la anterior secuencia de pasos, las diferentes normas cuya finalidad es regular la investigación de los casos de maltrato físico y psicológico, violación sexual y hostigamiento sexual, protección a la víctima, así como separar al docente denunciado por estos hechos, establecen procedimientos diferentes y encargan su tramitación a funcionarios también distintos (Director, OCI o CADER). Ello, en ocasiones, ha generado confusión en los funcionarios a cargo de dichas investigaciones respecto de las acciones que les corresponde adoptar, lo que ha terminado afectando la efectividad de las investigaciones y la pronta adopción de medidas de protección y sanción.

i) Las diferencias en los procedimientos establecidos en el Decreto Supremo N° 005-2003-ED y el Decreto Supremo N° 003-2008

Esta situación se puede advertir en el caso de suspensión de un docente que es denunciado por violación de la libertad sexual en agravio de un (o una) estudiante, pues tanto el Decreto Supremo N° 005-2003-ED como el Decreto Supremo N° 003-2008-ED no solo encargan la etapa de calificación de la denuncia administrativa a distintos órganos, sino que establecen diferentes procedimientos para la suspensión del docente.

En efecto, el Decreto Supremo N° 005-2003 establece que una vez que la denuncia es recibida por el Director de la I.E., éste la deriva al Director de la DRE o

UGEL, según corresponda, y éstos lo remiten al Jefe del OCI para que la califique.²²⁹ Si en la calificación se advierten indicios de responsabilidad, la denuncia nuevamente es derivada al Director de la DRE o UGEL para que emita la resolución respectiva que suspende al profesor de sus funciones.

Sin embargo, el Decreto Supremo N° 003–2008–ED establece una regulación distinta, pues una vez que la denuncia es recibida por el Director de la I.E., éste, con opinión favorable del CONEI, deberá designar una Comisión encargada de establecer si procede iniciar un procedimiento administrativo, disciplinario y sumario, en contra del docente denunciado. Si dicha comisión recomienda el inicio del referido procedimiento, el director de la I.E. remite la denuncia al Director de la DRE o UGEL, según corresponda, para que en el plazo de dos (2) días hábiles posteriores emita la resolución respectiva de suspensión del docente, hasta la culminación del procedimiento administrativo disciplinario.

En el procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 005–2003 se encarga la calificación de la denuncia al OCI y, sobre la base de esta calificación, el Director de la UGEL o DRE dispone la suspensión del docente, mientras que en el procedimiento regulado en el Decreto Supremo N° 003–2008–ED se encarga la calificación de la denuncia a una Comisión especial designada por el Director de la I.E. y el CONEI²³⁰ y, en virtud de esta calificación, el Director de la DRE o UGEL dispone la suspensión del profesor.

²²⁹ Esta calificación implica que el OCI debe emitir un informe que contenga el análisis de los hechos, las conclusiones y las recomendaciones de las medidas preventivas que deben implementarse en cada caso de violación sexual.

²³⁰ Cabe señalar que dicha norma no señala quiénes serán los miembros de la comisión, dejando su designación a criterio del director y los miembros del CONEI.

Teniendo en cuenta la situación descrita se puede señalar la existencia de una contradicción entre las referidas normas al momento de regular el procedimiento de calificación de la denuncia y de suspensión del docente.

ii) Las diferencias en los procedimientos regulados en el Decreto Supremo N° 10-2003-MIMDES y la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED

Una situación similar se presenta en los casos de hostigamiento sexual, pues el Decreto Supremo N° 10-2003-MIMDES señala que una vez que el Director de la I.E. recibe la queja (verbal o escrita) se encargará de tramitarla. Como parte de esta función, elaborará un acta que contenga la identificación del presunto autor y de la víctima, y se describirán los hechos. Asimismo, asumirá las medidas de protección a favor de la víctima y elevará el expediente al Director de la DRE o UGEL. Éstos lo derivarán, dentro del plazo de veinticuatro (24) horas, al Jefe del OCI, para que realice la investigación respectiva de acuerdo a sus atribuciones.

Por su parte, la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED señala que una vez que el Director de la I.E. recibe la denuncia por hostigamiento sexual, inmediatamente dicta las medidas de protección a favor de la víctima e informa al Director de la UGEL o DRE, según corresponda, a la Comisaría de la localidad y al Ministerio Público para que realicen las investigaciones correspondientes. La Dirección de la DRE o UGEL remite la denuncia a la CADER. Este órgano califica la denuncia y confirma las medidas de protección adoptadas por el director de la I.E. o dictará las medidas de protección adecuadas si no han sido dictadas. Posteriormente, la CADER notificará los cargos al denunciado, otorgándole tres (3) días hábi-

les para que presente su descargo. Una vez presentado el descargo, la CADER realiza la investigación.

Tal como se puede observar, el Decreto Supremo N° 10-2003-MIMDES otorga al director de la I.E. facultades para realizar una indagación preliminar sobre los casos de hostigamiento sexual y para dictar medidas de protección a favor de la víctima, pero una vez que la denuncia se encuentra en la DRE o UGEL, la investigación de la denuncia estará a cargo del OCI. Por el contrario, la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED señala que el director de la I.E. debe remitir inmediatamente la denuncia al Director de la DRE o UGEL y dictar medidas de protección a favor de la víctima, pero una vez que la denuncia se encuentra en la DRE o UGEL, la investigación estará a cargo de la CADER.

Al igual que en el caso de las denuncias por violación sexual, las citadas normas regulan procedimientos distintos para atender las denuncias sobre hostigamiento sexual, pues la encargan a órganos diferentes. Sin embargo, al no ser normas de igual jerarquía, se podría sostener que la Resolución Ministerial N° 405-2007-ED contravendría lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 10-2003-MIMDES.

Un tema discutible se refiere a que el Decreto Supremo N° 10-2003-MIMDES disponga que el OCI es el órgano encargado de la investigación de las denuncias administrativas por hostigamiento sexual.

Ello se debe a que dicha oficina debe dedicarse, en tanto parte del Sistema Nacional de Control, a la supervisión del manejo apropiado de los recursos económicos y bienes del sector.²³¹ Asimismo, cabría

²³¹ Defensoría del Pueblo. *Documento Defensorial N° 01: Con Corrupción no hay educación. Resultados de la Campaña- Piloto "Educación sin Corrupción"*

preguntarse si el OCI del sector Educación cuenta con el personal suficiente y capacitado para atender los casos de violación y hostigamiento sexual.

Según el criterio que se maneja en la Defensoría, sería conveniente que exista una legislación clara, coherente y articulada que establezca con precisión las competencias de los funcionarios del sector Educación a quienes se encarga la investigación de las denuncias administrativas sobre violación y hostigamiento sexual en agravio de los (y las) estudiantes, a fin de evitar la superposición de funciones, así como permitir una mayor eficiencia en la investigación preliminar de dichas denuncias.

Por ello, en opinión de la Defensoría, la investigación o las diligencias preliminares²³² que realizan los diferentes órganos del sector Educación ante una denuncia administrativa por los casos señalados deben ser encargadas a un órgano especializado, diferente al Órgano de Control Institucional, pero consideramos necesario que esta investigación preliminar tenga el menor número de etapas y de órganos o funcionarios intervinientes, a fin de garantizar una mayor celeridad.

(agosto noviembre 2006)". Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 132.

²³² El artículo 105° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula tanto el derecho de todo administrado de formular denuncias administrativas como la obligación de la administración de practicar las diligencias preliminares necesarias. Así establece que:

“105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento. 105.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

105.3 Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado”.

En ese sentido, en la medida de que las CADER tienen la facultad de investigar casos referidos a violación u hostigamiento sexual o de maltratos físicos y psicológicos, cabe considerar que dicho órgano sería el más pertinente para realizar la investigación preliminar de tales denuncias. Sin embargo, ello implicaría adoptar las medidas necesarias para fortalecer las CADER en las Regiones en donde ya existen o implementarlas en las Regiones en donde aún no han sido instaladas.

En consecuencia, correspondería al sector Educación dictar las medidas necesarias que permitan superar estas deficiencias, pues no se debe olvidar que es obligación del Estado y, por extensión, de sus funcionarios (incluidos maestros y autoridades escolares), investigar sin demora las denuncias referidas a cualquier tipo de violencia en contra de los (y las) estudiantes, así como imponer castigos adecuados a sus perpetradores, respaldar a las víctimas de violencia para que superen sus secuelas físicas y emocionales y adoptar medidas para garantizar que esos abusos no se repitan.

Diferencias en los procedimientos de investigación preliminar realizados por los órganos del sector Educación para la atención de denuncias sobre maltrato físico y psicológico, hostigamiento y violación sexual

Decreto Supremo N° 005-2003-ED (Reglamento de la Ley N° 27911)	D.S. N° 010-2003-MI-MDES (Reglamento de la Ley de Hostigamiento Sexual)	D. S. N° 003-2008-ED (Reglamento de la Ley de la Carrera Pública Magisterial)	R. M. N° 405-2007-ED (Lineamientos emitidos por el MINEDU)
<p><u>El Director de la I.E. recibe la denuncia</u> y pondrá en conocimiento de este hecho al titular de la UGEL o DRE, quien lo derivará en el día al Jefe del OCI.</p>	<p><u>El Director de la I.E. recibe y tramita las quejas verbales</u> o escritas que formulen los alumnos y alumnas sobre actos de hostigamiento sexual en su contra.</p>	<p>Recibida la denuncia, el Director de la I.E., <u>con opinión favorable del CONEI, designa dentro de las 24 horas siguientes una Comisión</u> encargada de establecer si procede iniciar un proceso administrativo sumario.</p>	<p>El Director de la I.E. o autoridad competente recibe la denuncia y <u>dicta medidas de protección</u> para el estudiante, <u>comunica el hecho a sus padres e informa a la CADER</u>, o al que haga sus veces, <u>dentro de las 24 horas siguientes</u> tras conocerse el acto.</p>
<p>El jefe de OCI dentro de los tres días hábiles siguientes, emitirá el informe de calificación de la denuncia y lo remitirá al director de la UGEL o DRE, quien dispone la separación del docente o servidor y lo pondrá a disposición de la Oficina de Personal.</p>	<p>El Director elaborará un acta que contendrá la identificación del presunto hostigador y de la presunta víctima, así como el resumen de los hechos.</p>	<p>Si la Comisión recomienda el inicio del proceso administrativo, <u>el Director de la I.E. eleva el expediente a la UGEL o DRE</u>, según corresponda.</p>	<p>El Director de la I.E., en caso de violación de la libertad sexual al estudiante, informa a la UGEL, a la Comisaría y al Ministerio Público.</p>
<p>El Jefe de la Oficina de Personal asignará al docente o servidor funciones de acuerdo a su cargo.</p>	<p>El Director asumirá <u>medidas de protección</u> para el estudiante que presenta la denuncia y dentro de las 24 horas siguientes <u>elevará la queja a la UGEL o DRE.</u></p>	<p>La UGEL o la DRE emite, dentro de los dos días hábiles siguientes, la resolución que <u>suspende al profesor en su función docente o directiva</u>, hasta la culminación del proceso administrativo disciplinario, <u>y le asigna trabajos fuera de la I.E.</u></p>	<p>La CADER efectuará la calificación de la denuncia, confirmará y/o adoptará <u>medidas de protección para la víctima y comunicará al denunciado los cargos, otorgándole tres días hábiles</u> para que presente sus descargos.</p>

Defensoría del Pueblo

	<p><u>La UGEL o la DRE derivará la queja a la OCI, dentro de un plazo de 24 horas, la que procederá de acuerdo a sus atribuciones.</u></p>	<p>Si el denunciado es el Director de la I.E., la UGEL encargará la dirección al profesor que haya sido propuesto por el CONEI y procederá a designar una Comisión encargada de establecer si procede iniciar un proceso administrativo.</p>	<p>En la investigación se reúnen los medios probatorios y los indicios que coadyuven a determinar la comisión del maltrato físico y/o psicológico, hostigamiento sexual y/o violación de la libertad sexual.</p>
			<p><u>La CADER, o el que haga sus veces, tendrá a su cargo el proceso de investigación, que será sumario.</u></p>

CONCLUSIONES

A. La corrupción como afectación a los derechos humanos

1. La corrupción se constituye en una forma de vulneración de los derechos humanos. Los recursos que se utilizarían para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos mediante la prestación adecuada de servicios educativos de calidad, servicios sanitarios de calidad, entre otros, son desviados de estos fines por funcionarios corruptos, lo cual afecta directamente la plena realización de los derechos consagrados en los diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
2. Asumir a la corrupción como una forma de vulneración de los derechos humanos nos permite revisar las estrategias de lucha contra la corrupción. En efecto, si tomamos en cuenta que los derechos humanos permiten a los grupos de personas que sufren discriminación y marginación acceder a servicios como agua, salud, educación, vivienda, justicia, etc., que les permitan salir de la pobreza, a fin de garantizarles una vida digna, entonces, una estrategia contra la corrupción pierde mucho si no tiene una mirada sistémica que explore la manera en la cual la corrupción acentúa la marginalización y la discriminación, causando, exacerbando y perpetuando la pobreza.
3. Una mirada desde el enfoque de los derechos humanos redefine el problema de la corrupción, proponiendo incluir en la lucha contra este fenómeno a las personas que sufren sus consecuencias, a fin de generar una reforma “desde abajo”, considerando asimismo la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas frente a la corrupción. En esa medida, se requiere la creación de estrategias que incorporen

al ciudadano –ya sea como fuente de opinión o como actor importante– en la lucha contra la corrupción, de modo tal que la participación ciudadana se entienda no solamente como el cumplimiento de las normas que promueven mecanismos de rendición de cuentas o vigilancia ciudadana, sino también en términos de fortalecimiento de las capacidades de esa ciudadanía para exigir sus derechos y para denunciar abiertamente actos de corrupción.

4. Asimismo, el enfoque de derechos en las estrategias anticorrupción implica tender puentes entre los principios que informan tanto a las prácticas de los derechos humanos como a las referidas estrategias, pues ambas tienen su fundamento en los mismos principios: participación, rendición de cuentas y transparencia. Al ponerlos en práctica, estos conceptos pueden ser empleados para mejorar la situación de los individuos, así como el funcionamiento de los Estados, vinculando las problemáticas de los derechos humanos y de la lucha anticorrupción en el alcance de objetivos comunes. Asimismo, el principio de no discriminación, fundamental para los derechos humanos, podría ser transversalizado para promover la inclusión de los grupos vulnerables durante la implementación de los otros tres principios.

B. La afectación del contenido esencial del derecho a la educación por actos de corrupción

5. Diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocen a la educación como un derecho humano. Asimismo establecen obligaciones a los Estados–parte para la realización de este derecho. En concordancia con estos instrumentos internacionales, nuestro ordenamiento constitucional reconoce a la educación no solo como un derecho fundamental que tiene su sustento en la dignidad humana, sino como uno de los fines sociales a través de los cuales el individuo

puede lograr su autodeterminación. De igual manera, el derecho a la educación permite la realización de otros derechos, erigiéndose la educación en piedra angular del desarrollo económico y social del país.

6. El Tribunal Constitucional ha señalado que el contenido esencial del derecho a la educación estaría determinado por el acceso a una educación adecuada, la libertad de enseñanza, la libre elección del centro docente, la libertad de conciencia de los estudiantes, el respeto a la identidad de los educandos, así como a un buen trato psicológico y físico, la libertad de cátedra y la libertad de creación de centros docentes y universidades. De igual manera, ha indicado que las principales manifestaciones del contenido prestacional del derecho a la educación, que fluyen del propio texto constitucional, son: a) acceder a una educación adecuada, b) la permanencia y el respeto a la dignidad del escolar, y c) la calidad de la educación.
7. Para una adecuada interpretación del contenido esencial de derecho a la educación se debe tomar en cuenta lo señalado por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General N° 13, en la cual se desarrolla el contenido normativo del derecho a la educación, precisándose que este derecho tiene cuatro características fundamentales: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.
8. Con la existencia de la corrupción en los diferentes niveles del sector Educación (nivel central, regional y en las escuelas) se termina afectando no solo la prestación de este servicio, sino también el contenido esencial del derecho a la educación y, por ende, sus características fundamentales (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad). Asimismo, incide negativamente en los fines de la educación, debido a que desde una

temprana edad los niños aprenden que la falta de integridad es un estilo de vida aceptable.

C. Las campañas “Educación sin Corrupción” 2006 y 2007 como estrategia para la defensa del derecho a la educación cuando es afectado por actos de corrupción

9. La corrupción se constituye en una forma de afectación de los derechos fundamentales, que además incide negativamente en el desarrollo del país debilitando los valores morales y las bases mismas en que se asienta la sociedad (la democracia, la economía, la institucionalidad) y, por ello, la Defensoría del Pueblo, por ser un ente apolítico dotado de objetividad y neutralidad y por ser una “magistratura de la persuasión” cuyo fin es solucionar los conflictos y problemas que conozca que tengan implicancia directa en la realización de los derechos fundamentales, considera que le asiste el rol de contribuir en la prevención y la lucha contra la corrupción.
10. En ese sentido, las campañas “Educación sin Corrupción” 2006 y 2007 constituyen una primera aproximación de la Defensoría del Pueblo en la prevención y lucha contra la corrupción para garantizar el derecho a la educación cuando éste se ve afectado por este fenómeno. En virtud de dichas campañas no solo se logró incentivar a la población a presentar denuncias, sino que la naturaleza de los denunciados varió, pues produjo un gran número de denuncias de los padres de familia y de habitantes de zonas rurales. Esta información ha constituido una fuente valiosa de información que nos ha permitido constatar los actos y los riesgos de corrupción en el sector Educación. Además, nos ha permitido identificar la naturaleza y localización de la problemática.

D. Políticas y organización institucional en materia anticorrupción en el Sector Educación

11. En el caso del sector Educación se puede señalar que las políticas y acciones para la lucha contra la corrupción han sido establecidas tanto en el Proyecto Educativo Nacional, que es una política de Estado, como en el Plan Sectorial Multianual (PESEM) que establece los lineamientos de la política sectorial del Ministerio de Educación. Asimismo, las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional 2007–2011 (que contienen políticas anticorrupción y que han sido formuladas por el actual Gobierno), así como las acciones establecidas en el Plan de Lucha Contra la Corrupción, si bien no son políticas específicas para el sector Educación, deben ser implementadas por éste y por los diferentes sectores, más aún si el referido plan encarga al Ministerio de Educación la supervisión de algunas acciones contenidas en éste.
12. Las referidas políticas establecen objetivos, resultados, así como actividades estratégicas específicas. No obstante, también establecen propósitos comunes para la lucha contra este fenómeno. Estos son: i) fortalecimiento de los órganos de control y de los mecanismos de sanción de los actos de corrupción; ii) fortalecimiento de la participación y vigilancia ciudadana; iii) desarrollo de programas en educación cívica y curso de ética profesional; y iv) garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
13. En lo referente a la organización institucional del sector Educación para la lucha contra la corrupción se puede advertir que el actual marco normativo – la Ley del Profesorado, la Ley N° 29062, el Decreto Legislativo N° 276° y sus respectivos reglamentos– que regula los diferentes procedimientos de investigación

de las faltas administrativas cometidas por docentes, servidores y funciones administrativos, no contribuye a agilizar dichas investigaciones. Por consiguiente, tanto la Presidencia del Consejo de Ministros como el Ministerio de Educación deberían evaluar dicho marco, a fin de disponer su modificación. Asimismo se advierten vacíos en la referida normativa respecto del plazo de prescripción de las faltas disciplinarias y la ejecución de las sanciones administrativas, lo cual posibilita un tratamiento disímil de los diferentes casos que llegan a conocimiento de las instancias de gestión educativa descentralizada.

14. En nuestro país existe un marco normativo general que regula la transparencia de los asuntos públicos y el derecho de acceso a la información pública, el cual debe ser cumplido por todas las entidades que conforman la Administración Pública, entre las cuales se encuentran las instancias descentralizadas de gestión educativa. En concordancia con dicho marco normativo, el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2005-ED, señala obligaciones concretas a dichas instancias para desarrollar una gestión educativa transparente. Sin embargo, durante la “Campaña Educación sin Corrupción” 2007, la Defensoría del Pueblo recibió quejas concernientes a la vulneración del derecho de acceso a la información pública e incumplimiento del principio de transparencia por parte de los servidores y funcionarios de las diferentes instancias descentralizadas de gestión educativa, lo cual implica que aún subsiste un problema en el cumplimiento e implementación del derecho de acceso a la información y el principio de transparencia.
15. La Ley N° 28044, Ley General de Educación, establece en las distintas instancias de gestión educativa descentralizada órganos de participación, concertación

y vigilancia ciudadana. Asimismo, la Ley N° 28628, Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las I.E. Públicas, reconoce a los padres de familia atribuciones directas o a través de su representante en el CONEI para participar en el proceso educativo de sus hijos y en la gestión de la I.E., sin embargo, algunos estudios han advertido que la participación de los padres de familia es comprendida por los directores y profesores de las I.E., como medio para acceder a bienes o mejoras, y no como un actor con participación legítima en la toma de decisiones al interior de la escuela. De igual manera, la Defensoría del Pueblo ha constatado la debilidad de las organizaciones de padres de familia y de los CONEI para ejercer vigilancia sobre los aspectos relacionados con la gestión de las I.E., principalmente por una falta de información sobre las normas, procesos y herramientas de vigilancia.

E. Resultados de la campaña “Educación sin Corrupción” 2007

16. Durante la Campaña “Educación sin Corrupción” 2007 se recibieron 1,519 quejas. De éstas, 1,071 quejas fueron declaradas fundadas (es decir, se determinó que existió una afectación de los derechos de las personas que presentaron las quejas). Además, 397 quejas fueron declaradas infundadas, debido a que no se verificó afectación del derecho. Finalmente, 51 quejas fueron concluidas por falta del deber de colaboración, lo que significa que se concluyeron debido a que la entidad quejada no colaboró con la Defensoría del Pueblo para poder resolver la queja.
17. En su mayoría, las quejas fundadas que fueron investigadas están referidas a riesgos de corrupción (78,4%), las cuales tienen que ver con problemas en los diferentes aspectos de la gestión administrativa

de las instancias educativas descentralizadas. Por su parte, las quejas por casos de corrupción constituyen un 11,1%. En esa medida, el 89,5% del total de quejas fundadas está relacionado con la problemática de la corrupción.

18. Del total de quejas presentadas, el mayor número de ellas tuvo por objeto a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) (43, 5%). Si a esa cifra se suma el número de las quejas presentadas contra las Direcciones Regionales de Educación (DRE) (25,4%), se obtiene este resultado: el 68,9% de quejas referidas a la problemática de la corrupción se concentra en dichas instancias de gestión educativa local.
19. La instancia de gestión educativa descentralizada más quejada en las Regiones de Piura, Lima, La Libertad, Lambayeque, Cusco, Ica, Puno y Apurímac fue la UGEL, mientras que en las Regiones de Tumbes, Junín, Callao y Madre de Dios fue la DRE.
20. Los hechos vulneratorios más frecuentes están referidos a irregularidades en los procedimientos administrativos (con 169 casos), ocupando el primer lugar a diferencia de la campaña del 2006, en donde ocuparon el segundo lugar. De igual manera, las quejas por incumplimiento del dictado de clases ocuparon el segundo lugar en la Campaña del 2007 (con 143 casos), a diferencia de la anterior campaña, en donde ocuparon el primer lugar. Los casos de irregularidades en las planillas de pagos (con 124 quejas) y deficiencias en las medidas de control (con 122 quejas), ocuparon los lugares tercero y cuarto, respectivamente. Finalmente, las quejas por atentados contra la integridad ocuparon el quinto lugar (con 80 quejas).
21. Si bien no se puede enunciar generalizaciones respecto de la recurrencia de hechos en la mayoría

de las regiones, se puede advertir que, de los cinco tipos de quejas más recurrentes, cuatro de ellas se ubican en el eje de casos que generan riesgos de corrupción (irregularidades en los procedimientos administrativos, incumplimiento del dictado de clases, irregularidades en las planillas de pago e irregularidades en la contratación y nombramiento de personal). De estas cuatro, tres tipos de quejas están relacionadas con problemas en la gestión administrativa y de recursos humanos, y un tipo de queja tiene que ver con deficiencias en las medidas de control. El tipo de queja que se ubica en el quinto lugar (atentados contra la integridad) se encuentra en el eje de otros hechos vulneratorios, y guarda relación con la aplicación de métodos de disciplina en la escuela, incompatibles con la dignidad humana, así como con el incumplimiento de las obligaciones de los docentes y autoridades de las I.E.

22. Los casos presentados durante la Campaña 2007 confirman la problemática presentada en la campaña 2006, respecto de la persistencia de las tres condiciones transversales que favorecen los actos de corrupción: i) ineficiencia de los mecanismos de sanción y control; ii) debilidad de los mecanismos de transparencia y límites de acceso a la información; y iii) precariedad de la vigilancia ciudadana. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Educación para superar tales condiciones, dicha problemática sigue presentándose, tal como se puede constatar en las quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo contra las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada durante los años 2008 y el primer semestre del 2009.
23. Respecto al análisis de los casos más recurrentes de corrupción, se puede concluir que dicha problemática está referida a los siguientes aspectos:

- a. Impunidad.** Lo que evidencian las quejas por este motivo es un incumplimiento de las funciones de control por parte de los funcionarios y órganos que tienen a su cargo la investigación de las denuncias administrativas. Más aún, se hace necesaria una intervención rápida en las denuncias por acoso sexual para brindar protección a la víctima, así como para sancionar oportunamente al responsable. De igual manera, la falta de atención de la denuncias es percibida por los denunciantes como un factor que podría conllevar a la impunidad del denunciado.
- b. Cobros indebidos.** Se ha podido comprobar que estos cobros se realizan no solo durante la matrícula escolar, sino a lo largo del período escolar, lo cual vulnera el derecho a la gratuidad de la educación e incide negativamente en los derechos de acceso y permanencia del alumno en el proceso educativo. Dichos cobros se sustentan en disposiciones o acuerdos de los directores y profesores de las I.E., así como de los propios padres de familia. La exigencia de pago de tales cobros se realizó en muchos casos compulsivamente, ya fuese porque no se permitió a los alumnos el ingreso a la institución educativa o porque se los retiró de ésta o porque no se les entregó la libreta de notas. Ello evidencia un desconocimiento de los alcances del derecho a la gratuidad por parte de los padres de familia, así como de los profesores y directores. De igual manera, refleja una falta de recursos para el mantenimiento de la infraestructura educativa que debería ser abordada por las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada.

Los casos de venta de material educativo a los alumnos por parte de los profesores hacen suponer que estos docentes tratan de conseguir mayores ingresos económicos o ingresos complementarios a

su remuneración, lo cual se puede deber a múltiples factores, entre los que se podría considerar la baja remuneración que perciben. Dicha situación tendría que ser analizada por las correspondientes instancias de gestión educativa descentralizada. Si bien esto no es una justificación para la comisión de los actos de corrupción, sí nos permite arribar a una aproximación a las motivaciones que subyacen a estos actos. La exigencia de compra de uniformes, buzos u otra indumentaria para realizar actividades culturales o deportivas a los alumnos y padres de familia no solo constituye una vulneración del derecho a la gratuidad de la educación, sino que estas prácticas podrían involucrar situaciones en las que los directores o los profesores podrían obtener un beneficio privado por dichas ventas.

- c. Uso indebido del cargo.** En las quejas analizadas se puede advertir que el mal uso del cargo por parte de los directores y profesores les produjo un beneficio que no les correspondería. Sin embargo, tales situaciones no fueron investigadas por la UGEL o la DRE, lo que evidencia deficiencias en las medidas de control por parte de dichas instituciones. También se constató un mal uso del cargo en casos específicos de hostilización laboral a docentes por parte de directores de algunas I.E. En estos casos, si bien no se advierte la obtención de un beneficio por parte de dichos directores, se podría considerar que tales hechos son potenciales situaciones de riesgo de corrupción, debido a que el director podría obtener de éstas una ventaja indebida, ya que los profesores podrían ofrecerle algún tipo de prebendas para evitar que tales actos se sigan produciendo para no verse afectados.

Asimismo se presentaron quejas en las cuales el mal uso del cargo por parte de los directores originó

conflictos con los padres de familia, ya fuese porque los directores no entregaban información a las nuevas juntas directivas de las APAFA o disponían de los fondos de dichas asociaciones, lo cual no solo constituye una intromisión en la labor de las APAFA, sino que repercute en la transparencia de la gestión y en la vigilancia ciudadana.

- d. **Venta de notas.** Al igual que en los casos de cobros indebidos, en los casos de ventas de notas también se puede señalar que la motivación de los docentes es obtener ingresos adicionales a su remuneración, siendo múltiples los factores para la comisión de estos actos de corrupción, entre los que cabría señalar los bajos salarios en el sector. En esa medida, las instancias descentralizadas de gestión educativa deberían realizar estudios sobre la satisfacción laboral de los docentes. Asimismo, debería involucrarlos en la lucha contra la corrupción mediante sus sindicatos y códigos de conducta profesionales. Adicionalmente a ello, también se deben reforzar los mecanismos de control, puesto que se ha constatado que hay demora en la atención de las denuncias por estos casos.

24. Respecto al análisis de los casos más recurrentes de riesgos de corrupción se puede advertir que dicha problemática está referida a los siguientes aspectos:

- a. **Irregularidades en los procedimientos administrativos.** Las principales quejas por este motivo estuvieron referidas a la dilación en el trámite de los procedimientos administrativos, de los recursos administrativos y de las denuncias administrativas que fueron iniciadas o presentadas en las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada. La dilación en estos casos osciló entre tres y diez meses.

- b. Irregularidades en las planillas de pago.** Los principales motivos de quejas estuvieron referidos a la demora en el pago de remuneraciones a docentes contratados, seguidas de inejecución de resoluciones que aprobaron el pago de créditos devengados por concepto de remuneraciones, beneficios y bonificaciones, así como suspensión indebida, demora o pago incompleto de pensiones y descuentos indebidos de remuneraciones.

Los problemas advertidos en la demora en el pago de las remuneraciones de los docentes contratados, así como en el pago de los créditos devengados reconocidos a través de resoluciones administrativas, estuvieron relacionados, en algunos casos, con la falta de presupuesto por parte de los Gobiernos Regionales. En otros casos, si bien existían plazas presupuestadas, los problemas se debieron a la demora en la formalización y remisión de los contratos del personal docente ganador de los concursos de contratación. La demora en el pago de las deudas mencionadas oscilaba entre uno y ocho meses y muchas de ellas no fueron canceladas hasta el presente año. También se han podido advertir deficiencias al momento de procesar la información sobre la asistencia docente, por parte de las UGEL, lo cual originó que se realizasen descuentos indebidos a los profesores.

- c. Irregularidades en la contratación y nombramiento de personal.** Las quejas presentadas por este motivo reflejaron irregularidades en diferentes etapas del concurso de contratación, referidas a la falta de transparencia en la publicación de las plazas existentes, lo cual podría permitir su manipulación por parte de los directores de las I.E. y de los funcionarios de las UGEL para su adjudicación

a docentes, sin tener en cuenta los principios de objetividad e imparcialidad. Asimismo se brindó información inexacta a los docentes que querían participar en el concurso de contratación. Además se presentaron quejas referidas a la falta de calificación o calificación inapropiada de los requisitos para la contratación del docente por parte de las Comisiones encargadas de dicho concurso, lo cual refleja una falta de capacitación de los miembros de las comisiones evaluadoras del concurso de contratación –al no tener claros los criterios de evaluación o conocimiento de la normativa que regula este tipo de concurso– o, por el contrario, también puede reflejar actos de corrupción que tienen el propósito de favorecer a un postulante.

En la etapa de adjudicación, el principal motivo de queja fue la adjudicación de plazas a docentes sin respetar los resultados del cuadro de méritos, lo cual evidenció no solo la intención de favorecer a algún profesor, sino la falta de control al momento de la adjudicación de las plazas, situación que termina afectando la calidad de la educación. Otro problema detectado es la demora por parte de las UGEL o DRE en la emisión de los actos administrativos que permitían a los docentes formalizar sus contratos y tomar posesión del cargo. Ello tiene consecuencias en el pago de los docentes alumnos, así como en el dictado de clases, pues los alumnos no contarían con un profesor hasta que la situación de éste se regularizara.

- d. Irregularidades en el desplazamiento de personal.** El mayor número de casos está referido al incumplimiento de la normativa de reasignaciones, seguido de la demora en la atención de las solicitudes de reasignación hechas por los

docentes, así como de aquellos casos en que, a pesar de que las resoluciones de sanción disponían que los docentes fuesen reasignados a otras entidades, no se realizaba dicha acción de personal ni otros casos referidos a la demora en cubrir las plazas dejadas por los docentes que habían sido reasignados. Estas situaciones afectaron la dimensión de calidad del derecho a la educación debido a que la enseñanza de los alumnos llegó a estar a cargo de profesores no idóneos. Asimismo se afectó la dimensión de disponibilidad del derecho a la educación al no cubrirse oportunamente las plazas dejadas por los docentes que habían sido reasignados. También se advirtieron situaciones en las que los padres de familia no permitían al docente realizar sus labores, pues les imputaban la realización de actos irregulares. De este modo, era el propio docente el que solicitaba su reasignación, aduciendo la causal de rompimiento de relaciones humanas, lo cual denota una desconfianza de los padres de familia hacia los sistemas de control.

- e. Incumplimiento del dictado de clases.** El principal problema observado en la investigación fue la falta de efectividad de los mecanismos para el control de la asistencia docente tanto en el plano de las I.E., cuyo control está a cargo de los directores, como en el de las DRE y las UGEL, en donde el control está a cargo de las Áreas de Gestión Pedagógica o de Gestión Institucional. Asimismo, a pesar de que algunos casos fueron puestos en conocimiento de las Áreas de Gestión Pedagógica o de Gestión Institucional de las DRE o UGEL, dichas áreas no supervisaron ni evaluaron el cumplimiento de las horas efectivas de trabajo pedagógico en dichas I.E. De este modo se vio interrumpido el servicio educativo injustificadamente, no adoptándose las medidas

respectivas para garantizar su continuidad, afectándose de esta manera a la dimensión de disponibilidad del derecho a la educación. Las situaciones descritas también evidencian una debilidad de las organizaciones de padres de familia y de los miembros de los CONEI para ejercer vigilancia de los más elementales aspectos de la gestión de la institución educativa.

f. Incumplimiento de obligaciones para garantizar una infraestructura adecuada.

Lo que originó la presentación de quejas o la intervención de oficio de la Defensoría del Pueblo está referido a casos en que las DRE, las UGEL o las municipalidades distritales o provinciales no atendieron (o se demoraron en atender) las solicitudes emitidas por los Directores de las I.E. para que se procediese a la reparación de la infraestructura del colegio, así como para realizar las inspecciones, a fin de verificar las condiciones de dicha infraestructura o para proporcionarles mobiliario escolar.

Este incumplimiento de obligaciones no solo puede llegar a generar que los directores, profesores o los mismos padres de familia de las I.E. soliciten pagos a los alumnos para realizar el mantenimiento de los locales escolares –lo cual afecta al derecho a la gratuidad de la educación–, sino que tal situación, como se tuvo oportunidad de analizar, también permitiría la comisión de actos de corrupción. Además, la situación descrita implica una vulneración del derecho a la educación en su dimensión de disponibilidad, debido a que la infraestructura de dichas I.E. no se encuentra en buen estado para que los (y las) estudiantes puedan estudiar en condiciones dignas.

También se advirtieron casos de irregularidades

en el alquiler de locales para el funcionamiento de los Programas de Atención No Escolarizada de Educación Inicial, lo cual implica la comisión de actos de corrupción, así como la falta de fiscalización del cumplimiento de los requisitos de infraestructura para el funcionamiento de los citados programas. Del mismo modo se constató el incumplimiento, por parte de las UGEL, del pago de servicios públicos de las I.E. –lo cual genera que se traslade dicho pago a los alumnos y padres de familia–, situación que permitiría la comisión de actos de corrupción, pues los fondos recaudados para el pago de estos servicios podrían ser apropiados para provecho personal, al no existir canales formales de control.

- g. Falta de transparencia.** No obstante la existencia de un marco normativo que regula la transparencia y el acceso a la información pública en el país y que es aplicable a todas las entidades públicas, entre ellas las que pertenecen al sector Educación, así como las obligaciones que el Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, aprobado por Decreto Supremo N° 009–2005–ED, señala a las diferentes instancias de gestión educativa descentralizada en materia de transparencia, en la Campaña “Educación sin corrupción” 2007, la Defensoría del Pueblo ha recibido quejas por vulneración del derecho de acceso a la información pública en dichas instancias, así como la falta de transparencia de los directores de las I.E. en la rendición de cuentas de los recursos que manejan.

El incumplimiento del plazo legal para atender la solicitud de acceso a la información constituye el supuesto que más quejas ha originado, seguido de la negativa injustificada de entregar información, la negativa injustificada de aceptar solicitud de

acceso a la información, la falta de rendición de cuentas por parte de los directores, el costo excesivo de las copias de los documentos solicitados por acceso a la información y la restricción arbitraria de acceso al expediente administrativo.

25. Mediante el análisis de los casos más recurrentes de otros hechos vulneratorios se pudo advertir que el mayor número de quejas estuvo referido a atentados contra la integridad, seguido de los casos de acoso sexual y, en tercer lugar, de los casos de violación sexual. Se pudo detectar, además, dos problemas transversales en estos casos: i) la falta de atención de las denuncias presentadas por los alumnos o padres de familia por parte de los directores de las I.E.; y ii) la demora en el procedimiento de investigación de estos hechos y en la aplicación de sanciones a los responsables, por parte de la DRE o la UGEL.
26. Respecto a la falta de atención de las denuncias se puede inferir que los directores de las I.E. no conocían la legislación sobre el tratamiento de este tipo de denuncias, lo cual implica que no hay una difusión de dicha normativa por parte de los órganos intermedios (DRE o UGEL), o que, no obstante conocer la normativa sobre el tratamiento de dichas denuncias, trataron de cubrir la falta de los docentes. Con relación a la demora en la investigación de las denuncias y en la imposición de sanciones a los responsables, se ha identificado como causas de ésta a: la carga procesal, alta rotación de los miembros de las comisiones permanentes de procedimientos administrativos, falta de asistencia técnica en dichas comisiones, así como falta de claridad en las normas respecto de los procedimientos de investigación y de las funciones que a cada órgano le corresponde investigar.

27. Sobre el particular, las funciones de los órganos a cargo de los mecanismos de control, investigación y sanción de violación de la libertad y hostigamiento sexual, así como de maltrato físico se encuentran contenidas en las Leyes N° 27911, 27942, 29062 y en la Resolución Ministerial N° 0405-2007-ED. Dichas normas establecen procedimientos diferentes y encargan su tramitación a funcionarios también distintos, lo cual genera en ocasiones confusión y, ciertamente, demora en la adopción de medidas de protección y sanción.

RECOMENDACIONES

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN:

1. Regular en el Reglamento de la Ley del Profesorado la etapa de investigación preliminar de las denuncias administrativas a cargo de una Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos.
2. Modificar el artículo 126° del Reglamento de la Ley del Profesorado, aprobado por Decreto Supremo N° 19-90-ED, en el sentido de que la Comisión Permanente de Procesos Administrativos (CPPA) cuente con un órgano permanente que se encargue de la asistencia técnica a los miembros de dicha comisión, así como de las diligencias que resulten necesarias durante la investigación, para agilizar los procedimientos administrativos disciplinarios.
3. Modificar el artículo 127° del Reglamento de la Ley del Profesorado para que las denuncias administrativas que han sido materia de pronunciamiento en la etapa de investigación preliminar por parte de una Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos, respecto del inicio del procedimiento administrativo disciplinario, no requieran de calificación por parte de la Comisión Permanente de Procesos Administrativos, como requisito previo para que el titular de la entidad proceda a emitir la resolución que inicia el procedimiento administrativo disciplinario en contra de los empleados públicos concernidos.
4. Modificar el artículo 133° del Reglamento de la Ley del Profesorado, en el sentido de que los recursos impugnativos interpuestos contra las resoluciones que imponen las sanciones de suspensión, separación

temporal o definitiva del servicio, sean vistos directamente por el órgano superior competente al cual le corresponde resolver el recurso, sin la necesidad de que sean revisados por la Comisión de Procesos Administrativos Disciplinarios como ocurre actualmente.

5. Incorporar en el artículo 133° del Reglamento de la Ley del Profesorado la regulación de la ejecución inmediata o suspensión de las sanciones administrativas, ante la interposición de recursos administrativos.
6. Elaborar lineamientos para el tratamiento de casos de acoso escolar y de resolución de conflictos interpersonales, así como programas de prevención dirigidos a erradicar el acoso escolar en las escuelas. La recomendación se extiende a implementar campañas educativas contra las distintas conductas de acoso escolar, fomentando la sensibilización y solidaridad hacia las víctimas y el rechazo social hacia los agresores, difundir estrategias de comunicación y de habilidades de relación interpersonal entre el alumnado, e incentivar la resolución de los conflictos en el ámbito interno de los centros educativos.

A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

7. Modificar el artículo 165° del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM, en el sentido de que la Comisión Permanente de Procedimientos Administrativos Disciplinarios cuente con asesoría técnica permanente, así como con apoyo para las diligencias que resulten necesarias durante la investigación, para agilizar los procedimientos administrativos disciplinarios.

AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

8. Modificar la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, la Ley N° 29062, Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referente a la Carrera Pública Magisterial, y el Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, con el fin de que establezcan un plazo de prescripción para las faltas administrativas disciplinarias de los docentes, servidores y funcionarios públicos, así como para la ejecución de las sanciones administrativas impuestas a dichos empleados públicos.
9. A la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte del Congreso de la República que elabore un proyecto de ley que regule el procedimiento general, las faltas y sanciones disciplinarias, que se podrían aplicar a los (y las) estudiantes.

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, A LAS DRE Y A LAS UGEL

10. Reforzar los Órganos de Control Institucional (OCI), así como las Comisiones de Atención de Denuncias y Reclamos, dotándolos de mayores recursos humanos, logísticos, presupuestales y tecnológicos que les permitan realizar una adecuada labor de investigación y control.
11. Realizar, en armonía con las políticas de reforma y modernización del Estado, una evaluación de los trámites referidos a los procedimientos administrativos de mayor ocurrencia que llevan a cabo, a fin de identificar los problemas de dilación que pueden generar y posibilitar actos de corrupción, y recomendar a las unidades orgánicas la adopción de acciones concretas para combatirlos y erradicarlos.

La recomendación se extiende a analizar en cada trámite o procedimiento su duración real, número de etapas y su ordenamiento, así como la ausencia o deficiencias de los sistemas de evaluación de la gestión y control.

12. Capacitar y Sensibilizar a sus servidores y funcionarios, así como a los profesores y directores de las instituciones educativas, respecto de la importancia de la participación y vigilancia de los padres de familia como aliados en la gestión educativa. Asimismo, que capaciten a los padres de familia, independientemente de que pertenezcan o no al CONEI o a una APAFA, sobre las normas, procesos y herramientas de vigilancia y participación ciudadana, así como sobre los alcances del derecho a la educación y conceptos básicos sobre presupuesto público.
13. Priorizar actividades de difusión y capacitación de los directores, docentes y personal administrativo de las instituciones educativas, así como de los servidores y funcionarios administrativos de las UGEL y DRE, sobre el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública y de sus normas de desarrollo, como son el TUO de la Ley N° 27806 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, así como de las obligaciones establecidas en el Reglamento de Gestión Educativa Descentralizada, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED en materia de transparencia en la gestión educativa.
14. Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en el TUO de la Ley N° 27806 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, así como en el Reglamento de Gestión Educativa Descentralizada, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-ED,

en particular en lo referente al cumplimiento del plazo de atención de las solicitudes de acceso a la información, costos excesivos de las copias de documentos por acceso a la información, negativas injustificadas de entrega de información y rendición de cuentas por parte de los profesores y directores de las instituciones educativas, a fin de determinar las causas que subyacen a estos problemas y adoptar las medidas correctivas necesarias.

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y AL MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL (MIMDES)

15. Emitir, de forma coordinada, una legislación que establezca con precisión las competencias de los funcionarios del sector Educación encargados de la investigación de las denuncias administrativas sobre violación y hostigamiento sexual en agravio de los (y las) estudiantes. De igual manera, que regulen el procedimiento de investigación de dichas denuncias con el menor número de etapas y por un órgano especializado, distinto al OCI, así como el nivel de coordinación que debe existir con otros organismos del Estado, como las Fiscalías y Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes, a fin de evitar la superposición de funciones y permitir una mayor eficiencia en la investigación preliminar de dichas denuncias.

ANEXO

ANEXO 1

CLASIFICACIÓN DE QUEJAS

a) Casos de Corrupción

En este eje se ubican los tipos que claramente encajarían en el concepto básico de corrupción desarrollado en el presente informe, es decir en donde se advierte el uso de una función o recurso público en beneficio privado indebido.

- **Cobro indebido:** Es aquel cobro realizado por la administración a los padres y/ o alumnos sin contar con la habilitación legal correspondiente. En este caso, el aprovechamiento del poder que produce el cargo público para obtener beneficios indebidos (que pueden ser privados) es claro.
- **Uso indebido del cargo:** Se presenta cuando algún funcionario docente, administrativo o directivo hace uso de su función pública con fines desaprovechamiento personal o a favor de terceros. Se trata de un tipo general para abarcar actos de corrupción en la IE. Adviértase que esta definición en caja casi perfectamente con la definición básica de corrupción.
- **Venta de notas:** Se trata de la adjudicación de una nota académica por parte de un maestro a cambio de un bien (puede ser dinero) o servicio, brindado por el usuario del servicio educativo que tiene interés en que se mejore la calificación de un determinado alumno. En este caso, el maestro abusa de su poder para determinar la calificación de un alumno con el propósito de obtener un beneficio privado.
- **Nepotismo:** Se configura cuando los funcionarios de dirección y/ o personal de confianza del sector, que ejercen la facultad de nombrar o contratar personal o que tienen injerencia (directa o

indirecta) en el nombramiento o contratación de personal o sobre los respectivos procesos de selección para contratar servicios de personas naturales, benefician a parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y/ o hasta el segundo grado de afinidad, o por razón de matrimonio (que incluye a la unión de hecho). Este tipo de caso es un ostensible acto de corrupción.

- **Impunidad:** Se presenta cuando la comisión de una falta o delito por parte de un docente, director de IE, funcionario administrativo o autoridad educativa, no es investigado ni sancionado conforme a lo que señalen las normas.
- **Irregularidad en el manejo de material educativo:** Engloba la sustracción, pérdida o venta de material que el ministerio distribuye gratuitamente con fines educativos. Asimismo se incluye la creación de condicionamientos para la adquisición de ese material, pues ésta no es obligatoria. Es un tipo de corrupción porque funcionarios (administrativos o docentes), con el poder encargado de administrar la distribución del material educativo, explotan tal poder para beneficiarse de forma indebida.

b) Casos que generan riesgos para la comisión de actos corrupción

En este eje se ubican los casos que si bien en sentido estricto no constituyen actos de corrupción si es posible identificar o vislumbrar en ellos aspectos, decisiones, manejos o procedimientos que sobresalen en la organización de una entidad u organismo de carácter público, en el cual existe la posibilidad, probabilidad o riesgo de comportamientos proclives a la corrupción.²³³

²³³ ARCILA NIÑO, Óscar Hernando, “Aproximación Teórica y Metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción”. En: AA.VV., *Aproximación teórica*

- **Irregularidad en procedimientos administrativos:** Se presenta cuando se vulneran los principios del procedimiento administrativo, particularmente el debido proceso: restricciones al derecho del procesado a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Al igual que otros tipos previos, se entiende que una irregularidad como ésta implica un acto de corrupción.

- **Incumplimiento del dictado de clases:** Al igual que el caso anterior, en sí mismo no es un acto de corrupción. De hecho, es común que este hecho sea inevitable, debido a que, en las zonas rurales, los viajes a la ciudad para cobrar o hacer trámites pueden tomar días de camino para ir y volver. No obstante, la comunidad usuaria del servicio educativo siente que esas faltas sí son actos de corrupción por parte de los docentes. Como se verá en el desarrollo de los casos, este Informe no tiene interés en responsabilizar a los maestros de las ausencias de horas de clases (aunque, como se expondrá, en varias situaciones sí hay un aprovechamiento indebido de parte de ellos), sino de exponer la problemática, que puede contener muchas aristas y abrir la discusión para lograr soluciones.

- **Incumplimiento del período escolar:** Se refiere al plan anual de trabajo que elabora cada IE, y en el cual establece el período escolar (sin que éste pueda ser menor de cuarenta semanas lectivas). La justificación de su inclusión en este Informe sobre corrupción educativa es similar a

y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción, Bogotá, Banco Mundial – Departamento Administrativo de la Función Pública de la República de Colombia, 2000, p.45.

la utilizada para el tipo anterior.

- **Incumplimiento de obligaciones para garantizar una infraestructura adecuada:** Se presenta cuando las autoridades de las diferentes instancias descentralizadas del Sector Educación (MINEDU, DRE, UGEL, I.E.) no realizan las acciones correspondientes a las que están obligados para garantizar que la infraestructura de las instituciones educativas sea la más adecuada para la prestación del servicio educativo.
- **Incumplimiento del currículo escolar:** Ocasionalmente, en un curso no se desarrollan los contenidos del diseño curricular nacional en su totalidad. Al igual que los dos tipos anteriores, aquí lo que prima es la extendida percepción de corrupción por parte de la comunidad usuaria del servicio educativo.
- **Irregularidad en el desplazamiento de personal:** Se produce cuando el desplazamiento, que es un derecho laboral de los trabajadores de la administración pública, se realiza sin procedimientos claros y sin criterios objetivos e imparciales. Este tipo, por sí mismo, no configura corrupción, pero se está tomando en consideración que esta irregularidad puede ser el síntoma de un acto corrupto. Por ejemplo, el intercambio indebido entre la resolución de desplazamiento, por parte de un funcionario administrativo, y una retribución (generalmente económica) del lado del docente beneficiado.
- **Irregularidad en la contratación o nombramiento de personal:** Se trata de cualquier accionar destinado a permitir el

ingreso al ejercicio de la función pública que se efectúa rompiendo el principio de selección según capacidades y méritos, o sin cumplir los dispositivos que regulan los procedimientos correspondientes (publicidad adecuada de las plazas, conformación de comités de selección, cumplimiento de los criterios de evaluación, etc.). Al igual que en el tipo anterior, en sí misma la irregularidad configura una falta, pero no necesariamente puede ser entendida como un acto de corrupción; sin embargo, también se está asumiendo la perspectiva de que dicha irregularidad es producto de un acto corrupto.

- **Irregularidad en la contratación o adquisición de bienes o servicios:** Se evidencia cuando los procedimientos correspondientes no son respetados. Se incluye en este Informe porque forma parte de la problemática de la corrupción educativa en una forma similar a la de los dos tipos previos.
- **Deficiencia en las medidas de control:** Se refiere a una situación en que el ejercicio del control del cumplimiento de funciones y deberes de los funcionarios, docentes y personal administrativo no se realiza de manera apropiada de acuerdo a los procedimientos y respetando los plazos establecidos. También se consideran como acto de corrupción porque permite evitar o dilatar actividades dirigidas a controlar la función pública. Este tipo de caso, además, trae consecuencias directas sobre la problemática, incentivando (en vez de disuadir) que se cometan otros actos de corrupción en el futuro.
- **Falta de transparencia y deficiencia en el acceso a la información:** Se refiere a la falta de transparencia en la gestión pública y

la afectación del derecho a la información de los ciudadanos y ciudadanas, según el cual toda persona tiene el derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera, así como a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal y con el costo que suponga el pedido. La transparencia es un elemento clave de cualquier lucha anticorrupción. En consecuencia, se considera que su ausencia o déficit se convierte en una condición favorable a la comisión de actos corruptos.

- **Irregularidad en las planillas de pagos:** Este tipo se refiere principalmente al incumplimiento o demora en el pago de remuneraciones o pensiones, pero también, en general, a cualquier adulteración de las planillas para favorecer o perjudicar a alguna persona, razón por la cual encaja dentro de la definición de corrupción utilizada.

c) Otros hechos vulneratorios que afectan el derecho a la educación

Este eje agrupa a los hechos vulneratorios que constituyen conductas inapropiadas de los docentes que se pueden tipificar como conductas penales²³⁴ o pueden ser consideradas por la comunidad educativa como actos moralmente reprobables y, por lo tanto, igualmente sujetos de denuncia, ya que afectan la

²³⁴ Cabe señalar que en los Capítulos IX y XI del Título IV del Código Penal se regulan los delitos contra la libertad sexual y ofensas contra el pudor, respectivamente. Los delitos tipificados en dichos capítulos que están relacionados con los hechos vulneratorios de la campaña están referidos a: violación sexual (artículo 170°), violación sexual de menor de catorce años (artículo 173°), violación de menor de catorce años seguida de muerte o lesión grave (artículo 173-A), violación de persona bajo autoridad de dependencia (artículo 174°), seducción (artículo 175°), actos contra el pudor (artículo 176°), actos contra el pudor en menores (artículo 176-A), violación seguida de muerte o lesión grave (artículo 177°) exhibiciones públicas obscenas (artículo 183°) y pornografía infantil (artículo 183°-A).

integridad personal, así como la libertad e indemnidad sexual de los y las estudiantes, mas aún si se tiene en cuenta que los docentes se encuentran en posición de poder respecto de los alumnos. Tales conductas si bien no constituyen actos de corrupción en sentido estricto, implican una transgresión no sólo al Código de Ética de la Función Pública sino también a las obligaciones que tienen los docentes para con sus alumnos, por lo que son consideradas como faltas graves susceptibles de ser sancionadas hasta con la separación definitiva de la Carrera Pública Magisterial con la imposibilidad de que el docente retorne a dicha carrera, tratándose por ejemplo de casos de violación sexual.

Por ello, en la medida que los padres de familia presentaron a la diferentes oficinas defensoriales quejas relacionadas con maltratos físicos y psicológicos y atentados contra la libertad e indemnidad sexual de los y las estudiantes, consideramos importante analizar estos hechos, no sólo porque las quejas arrojaron problemas en la investigación de las denuncias realizadas por las instancias de gestión educativa descentralizada, sino también en aras de que se brinde a la víctima la protección y la ayuda que requiera a fin de garantizar su permanencia en el proceso educativo, pues no debemos olvidar que estos hechos afectan la dimensión de aceptabilidad del derecho a la educación, debido a que una educación aceptable es también una educación que asegure a los y las estudiantes la eliminación de toda forma de castigo corporal y psicológico, que asegure que la disciplina escolar sea administrada con métodos que respeten la integridad y dignidad de los niños y niñas²³⁵.

²³⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, “*Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Educativa a la luz del Derecho a la Educación*”, Serie DESC, Bogota, 2004 p. 38.

- **Atentados contra la integridad:** Implica las lesiones o agresiones físicas, así como los daños mentales o morales o infringidos por una persona, desde una posición de poder, en contra de otra.
- **Acoso sexual:** Consiste en que una persona aprovecha su posición de autoridad o jerarquía (o cualquier otras situación de ventaja) para practicar conductas de naturaleza sexual (pueden ser verbales) dirigidas hacia otras persona (o personas) que las rechazan por considerar que afectan a su dignidad (art. 4º de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual).
- **Violación sexual:** Están referidos a las conductas tipificadas en los artículos 170º, 173º, 173º-A y 174º del Código Penal que regulan los delitos de violación sexual, violación sexual de menor de catorce años, violación de menor de catorce años seguida de muerte o lesión grave, violación de persona bajo autoridad de dependencia, respectivamente.

Impreso en Servicios Graficos JMD
José Galvez 1549, Lince
Teléfonos: 470-6420 / 472-8273 / 470-0899
en Diciembre de 2009